



Hudson do Vale de Oliveira | org.

ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, PRIVADAS E DA SOCIEDADE CIVIL

gestão, inovação e responsabilidade social

volume II



Pantanal Editora

2021

Hudson do Vale de Oliveira

Organizador

**Organizações públicas, privadas e da
sociedade civil:
gestão, inovação e responsabilidade social
volume II**



Pantanal Editora

2021

Copyright® Pantanal Editora
Copyright do Texto® 2021 Os Autores
Copyright da Edição® 2021 Pantanal Editora
Editor Chefe: Prof. Dr. Alan Mario Zuffo
Editores Executivos: Prof. Dr. Jorge González Aguilera
Prof. Dr. Bruno Rodrigues de Oliveira

Diagramação: A editora

Edição de Arte: A editora. Imagens de capa e contra-capa: Canva.com

Revisão: O(s) autor(es), organizador(es) e a editora

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – OAB/PB
- Profa. Msc. Adriana Flávia Neu – Mun. Faxinal Soturno e Tupanciretã
- Profa. Dra. Albys Ferrer Dubois – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – IF SUDESTE MG
- Profa. Msc. Aris Verdecia Peña – Facultad de Medicina (Cuba)
- Profa. Arisleidis Chapman Verdecia – ISCM (Cuba)
- Prof. Dr. Bruno Gomes de Araújo - UEA
- Prof. Dr. Caio Cesar Enside de Abreu – UNEMAT
- Prof. Dr. Carlos Nick – UFV
- Prof. Dr. Claudio Silveira Maia – AJES
- Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – UFGD
- Prof. Dr. Cristiano Pereira da Silva – UEMS
- Profa. Ma. Dayse Rodrigues dos Santos – IFPA
- Prof. Msc. David Chacon Alvarez – UNICENTRO
- Prof. Dr. Denis Silva Nogueira – IFMT
- Profa. Dra. Denise Silva Nogueira – UFMG
- Profa. Dra. Dennyura Oliveira Galvão – URCA
- Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves – ISEPAM-FAETEC
- Prof. Me. Ernane Rosa Martins – IFG
- Prof. Dr. Fábio Steiner – UEMS
- Prof. Dr. Gabriel Andres Tafur Gomez (Colômbia)
- Prof. Dr. Hebert Hernán Soto Gonzáles – UNAM (Peru)
- Prof. Dr. Hudson do Vale de Oliveira – IFRR
- Prof. Msc. Javier Revilla Armesto – UCG (México)
- Prof. Msc. João Camilo Sevilla – Mun. Rio de Janeiro
- Prof. Dr. José Luis Soto Gonzales – UNMSM (Peru)
- Prof. Dr. Julio Cezar Uzinski – UFMT
- Prof. Msc. Lucas R. Oliveira – Mun. de Chap. do Sul
- Prof. Dr. Leandris Argentel-Martínez – Tec-NM (México)
- Profa. Msc. Lidiene Jaqueline de Souza Costa Marchesan – Consultório em Santa Maria
- Prof. Msc. Marcos Pisarski Júnior – UEG
- Prof. Dr. Mario Rodrigo Esparza Mantilla – UNAM (Peru)
- Profa. Msc. Mary Jose Almeida Pereira – SEDUC/PA
- Profa. Msc. Nila Luciana Vilhena Madureira – IFPA
- Profa. Dra. Patrícia Maurer
- Profa. Msc. Queila Pahim da Silva – IFB
- Prof. Dr. Rafael Chapman Auty – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Rafael Felipe Ratke – UFMS
- Prof. Dr. Raphael Reis da Silva – UFPI

- Prof. Dr. Ricardo Alves de Araújo – UEMA
- Prof. Dr. Wéverson Lima Fonseca – UFPI
- Prof. Msc. Wesclen Vilar Nogueira – FURG
- Profa. Dra. Yilan Fung Boix – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – UFT

Conselho Técnico Científico

- Esp. Joacir Mário Zuffo Júnior
- Esp. Maurício Amormino Júnior
- Esp. Tayronne de Almeida Rodrigues
- Esp. Camila Alves Pereira
- Lda. Rosalina Eufrausino Lustosa Zuffo

Ficha Catalográfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
O68	Organizações públicas, privadas e da sociedade civil [livro eletrônico]: gestão, inovação e responsabilidade social: volume II / Organizador Hudson do Vale de Oliveira. – Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2021. 85p.
	Formato: PDF
	Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
	Modo de acesso: World Wide Web
	ISBN 978-65-88319-49-9
	DOI https://doi.org/10.46420/9786588319499
	1. Administração de empresas. 2. Inovação. 3. Responsabilidade social. I. Oliveira, Hudson do Vale de.
	CDD 354
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

O conteúdo dos e-books e capítulos, seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do(s) autor (es) e não representam necessariamente a opinião da Pantanal Editora. Os e-books e/ou capítulos foram previamente submetidos à avaliação pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação. O download e o compartilhamento das obras são permitidos desde que sejam citadas devidamente, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais, exceto se houver autorização por escrito dos autores de cada capítulo ou e-book com a anuência dos editores da Pantanal Editora.



Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000. Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil.
 Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp).
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br

APRESENTAÇÃO

O segundo volume da obra “Organizações Públicas, Privadas e da Sociedade Civil: Gestão, Inovação e Responsabilidade Social” traz cinco capítulos com reflexões que se inserem na dinamicidade com que a sociedade se modifica e, conseqüentemente, exige das organizações – sejam elas públicas, privadas ou da sociedade civil – o desenvolvimento de práticas e de ações que sejam condizentes com as demandas que surgem continuamente, inclusive potencializadas pelo contexto pandêmico.

Neste sentido, o primeiro capítulo, “A Emergência da Proposta Brasileira de Renda Básica Universal ou Renda Mínima e seu Impacto Socioeconômico”, apresenta dados e reflexões acerca da implementação de uma proposta brasileira de renda básica universal, analisando, à luz de diferentes aspectos, o impacto dessa implementação sobre a sociedade e a economia.

Na esteira da gestão em organizações públicas, o segundo capítulo, “Pregão Eletrônico do IFRN / Campus Pau dos Ferros: Análise sob a Ótica da Gestão de Processos em Licitações Públicas”, analisa as fases do processo licitatório, com base na aquisição de materiais para a efetivação de um programa institucional.

Com o título “Ordem Cronológica de Pagamentos no Setor Público à luz da Resolução nº 032/2016, TCE-RN: o caso de Caraúbas/RN”, no terceiro capítulo os autores trazem reflexões acerca das alterações ocorridas no dia a dia da atuação não só dos servidores públicos, mas também dos prestadores de serviços e/ou fornecedores do município de Caraúbas/RN, assim como na relação entre eles, quando da publicação da resolução em questão.

No quarto capítulo, “Educação Especial na Perspectiva Inclusiva no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima: Entre Normas e Desafios Práticos”, as autoras buscam analisar, por meio dos documentos institucionais, as ações e as proposições relacionadas à inclusão.

Intitulado “Inovação Social e Cooperativismo: O Caso da Cooperativa de Empreendimentos Solidários em Boa Vista, Roraima”, no quinto capítulo os autores buscam identificar e descrever ações de inovação social em uma cooperativa do município de Boa Vista/RR, utilizando como base o quadro de dimensões que foi desenvolvido por Tardif e Harrisson (2005).

Por meio dos cinco textos apresentados, e ratificando o objetivo do primeiro volume desta obra, convidamos você, não apenas para a leitura dos textos, mas também, sobretudo, para contribuir com os debates e às reflexões acerca das organizações, independentemente de serem públicas, privadas ou da sociedade civil, nos mais diferentes contextos.

Hudson do Vale de Oliveira


SUMÁRIO

Apresentação	4
Capítulo I.....	6
A Emergência da Proposta Brasileira de Renda Básica Universal ou Renda Mínima e seu Impacto Socioeconômico	6
Capítulo II	22
Pregão eletrônico do IFRN/ <i>Campus</i> Pau dos Ferros: análise sob a ótica da gestão de processos em licitações públicas	22
Capítulo III.....	41
Ordem Cronológica de Pagamentos no Setor Público à luz da Resolução nº 032/2016, TCE-RN: o caso de Caraúbas/RN	41
Capítulo IV	59
Educação Especial na Perspectiva Inclusiva no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima: Entre Normas e Desafios Práticos	59
Capítulo V.....	68
Inovação Social e Cooperativismo: O caso da Cooperativa de Empreendimentos Solidários em Boa Vista, Roraima	68
Índice Remissivo.....	84
Sobre o organizador.....	85


A Emergência da Proposta Brasileira de Renda Básica Universal ou Renda Mínima e seu Impacto Socioeconômico


Recebido em: 30/11/2020

Aceito em: 14/12/2020

 10.46420/9786588319499cap1

Michele Lins Aracaty e Silva^{1*} 

Fernanda Kelly Pereira da Silva² 

Gustavo Pena Feitoza³ 

INTRODUÇÃO

A problemática da vulnerabilidade socioeconômica e a necessidade de garantir uma renda mínima para os mais necessitados não constitui pauta recente de discussões, pelo contrário, esta necessidade surgiu no pós-guerra e vem sendo discutida ao longo dos anos em função do agravamento dos números da desigualdade no mundo.

Porém, a emergência sanitária proveniente da pandemia do Covid-19 lançou uma luz evidente sobre a população mais vulnerável que necessitou e necessita urgentemente de ajuda financeira para enfrentar este período em que as atividades econômicas foram totalmente ou parcialmente paralisadas em todas as regiões do mundo.

Mediante tal emergência global, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, recomendou em julho de 2020, que os países implementassem ajuda aos mais vulneráveis através de uma renda básica temporária. A estimativa é de ajudar o equivalente a 2,7 bilhões de pessoas em 132 países em desenvolvimento possibilitando a alimentação e a aquisição de bens e serviços aos mais necessitados.

Estimativas recentes apontam um total de 690 milhões de pessoas que passam fome, o equivalente a 8,9% da população mundial – um aumento de 10 milhões de pessoas em um ano e quase 60 milhões em cinco anos (ONU, 2020).

Combinada ao fator crise econômica, aspectos ligados ao mercado de trabalho e à pandemia do Covid-19, temos o alerta da ONU de que o Brasil após sair do Mapa da Fome em 2014, corre o risco de voltar a fazer parte deste, uma vez que se tem observado no país uma elevação gradativa de pessoas e famílias em situação de Insegurança Alimentar em todos os graus.

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC). Mestre em Desenvolvimento Regional (UFAM). Economista. Docente do Departamento de Economia e Análise DEA/ UFAM.

² Discente do Curso de Ciências Econômica (UFAM).

³ Discente do Curso de Ciências Econômica (UFAM).

* Autor correspondente: michelearacaty@yahoo.com.br

Ainda em relação aos dados da Insegurança Alimentar no Brasil, apresentados no relatório: O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI), são aproximadamente 47 milhões de pessoas que se encontram em algum grau de insegurança alimentar, mas estes dados são referentes ao ano de 2019, pois ainda não temos dados decorrentes da pandemia do Covid-19. (ONU, 2020).

Essa população que enfrenta cotidianamente a fome e que se encontra em condição de pobreza ou extrema pobreza concentra-se em territórios de alta vulnerabilidade social os quais apresentam menor cobertura de abastecimento de água potável, insuficiente ou inexistente sistema de esgotamento sanitário, ausência de coleta de lixo, população com renda per capita inferior a meio salário mínimo, elevado índice de mortalidade infantil, número expressivo de crianças e adolescentes que não frequentam a escola, elevado número de mulheres jovens com filhos, elevado percentual de mulheres responsáveis pela renda familiar e chefes de família, elevada taxa de analfabetismo e um número significativo de adultos que não trabalham e nem estudam.

Assim, temos com objetivo deste artigo analisar a emergência da proposta brasileira de implementar uma Renda Básica Universal ou Renda Mínima e seu impacto sobre a sociedade e sobre a economia, sendo o Brasil um dos países mais desiguais da América Latina e que vem sendo observado um aumento anual da quantidade populacional na linha da pobreza, pobreza extrema, que passa fome ou em Risco Alimentar.

Quanto ao percurso metodológico, este artigo foi construído com base em pesquisa qualitativa, exploratória e de caráter bibliográfico e documental com o uso de material secundário já publicado. Dessa forma, optou-se por apoiar-se também na pesquisa do tipo descritiva, que tem como função principal a análise do objeto, buscando descrever o estado da arte nos temas escolhidos: Vulnerabilidade Social Brasileira, Pobreza e Extrema Pobreza, Fome e Situação de Insegurança Alimentar, Taxa de Desocupação, Inflação para os mais Pobres, Programa de Transferência de Renda (PBF) e Auxílio Emergencial, Renda Básica Universal ou Renda Mínima bem como a análise dos Aspectos da Proposta Brasileira de Implementação do Auxílio.

Em função dos indicadores de vulnerabilidade socioeconômica, pobreza, fome, taxa de desocupação, inflação para os mais pobres e a corrida em busca do Auxílio Emergencial a implementação de uma Política de Renda Básica Universal ou Renda Mínima torna-se indiscutível e urgente não só em relação ao aspecto social de forma a combater a vulnerabilidade mais também para garantir o fluxo econômico e reduzir a desigualdade social. Porém, a emergência em buscar uma alternativa viável à vulnerabilidade não pode comprometer o teto de gastos nem a sustentabilidade econômica da proposta à longo prazo.

VULNERABILIDADE SOCIAL

De acordo com Monteiro (2011), a terminologia Vulnerabilidade não configura uma problemática da atualidade, pelo contrário, essa terminologia vem sendo usualmente aplicada por cientistas sociais de

diferentes disciplinas há bastante tempo, uma vez que o tema caracteriza-se por um complexo campo conceitual, constituído por diferentes concepções e dimensões que podem voltar-se para o enfoque econômico, ambiental, de saúde, de direitos, entre tantos outros.

Ademais, os primeiros trabalhos ancorados na perspectiva da vulnerabilidade social foram desenvolvidos e motivados pela preocupação de abordar de forma mais integral e completa não somente o fenômeno da pobreza, mas também as diversas modalidades de desvantagens social. Assim, essa categoria de vulnerabilidade diz respeito à própria estrutura da sociedade, de direitos e acessos desiguais (Monteiro, 2011).

Dessa forma, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO), vulnerabilidade social é um resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Acrescenta ainda que vulnerabilidade inclui situações de pobreza, mas não se limita a ela.

ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA POPULAÇÃO BRASILEIRA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

De acordo com o IPEA (2018), no período 2000-2010, a redução do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) no Brasil foi de -27% e significou a passagem da faixa de ALTA para MÉDIA vulnerabilidade social. Uma situação mais favorável ocorreu entre 2010 e 2011 com uma redução de 18% do IVS, ou seja, passando de 0,326 para 0,266, o que, conseqüentemente, alterou a posição do Brasil da faixa de MÉDIA vulnerabilidade social para a BAIXA em apenas um ano.

Observa-se que a partir de 2011, o Brasil se manteve na faixa de BAIXA vulnerabilidade social. Entretanto, a redução foi menos expressiva do que a observada na década de 2000. A taxa média de redução anual entre 2011-2015 foi de 1,75%, ao passo que no período 2000-2010 essa taxa foi da ordem de 2,7% (IPEA, 2018).

Entre 2011-2015, o IVS do Brasil passou de 0,266 para 0,248, o que caracteriza uma redução de 7%, menos significativa do que a observada em 2000-2010 (27%). Apesar de mantida a tendência de redução da vulnerabilidade social nos últimos cinco anos analisados, constata-se a perda dessa dinâmica, em comparação ao período anterior.

Já a partir do ano de 2014, o IVS não apresentou redução de valores, mas, sim, um aumento de 2%, saindo de 0,243, em 2014, para 0,248, em 2015 (IPEA, 2018). Este inexpressivo aumento de 0,005 pode significar um ponto de inflexão na curva da redução da vulnerabilidade social, como podemos observar na Figura 1.

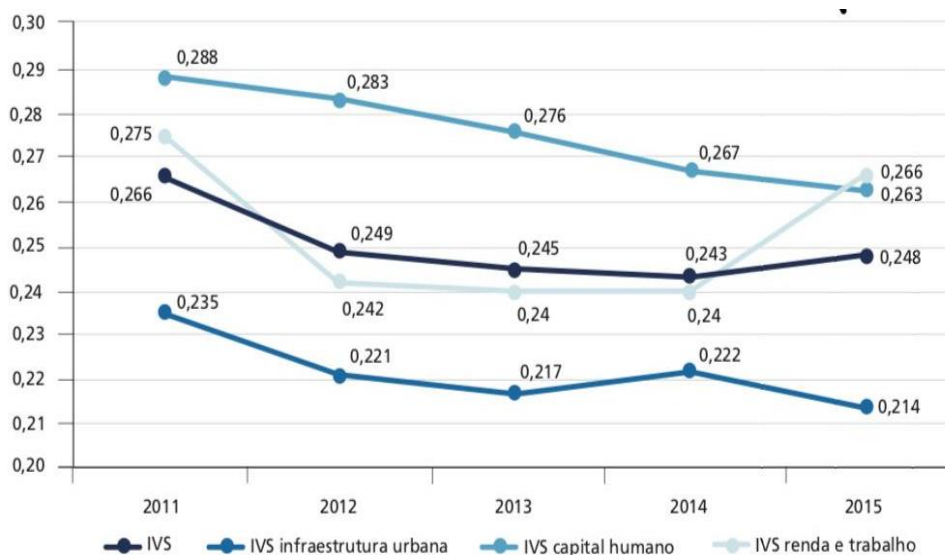


Figura 1. IVS e suas Dimensões (2011-2015). Fonte: IPEA, (2018).

Quando se observa os indicadores e leva-se em consideração a sua análise de acordo com a macrorregião estudada, percebe-se que no referido recorte de tempo (2011-2015), houve uma redução da vulnerabilidade social de forma linear, ou seja, entre 2011 e 2015 temos uma oscilação no comportamento do IVS em todas as macrorregiões brasileiras, com mais expressividade na Região Norte do Brasil (-14%) e com menos, na Região Sul (-2%), como podemos observar na Figura 2.

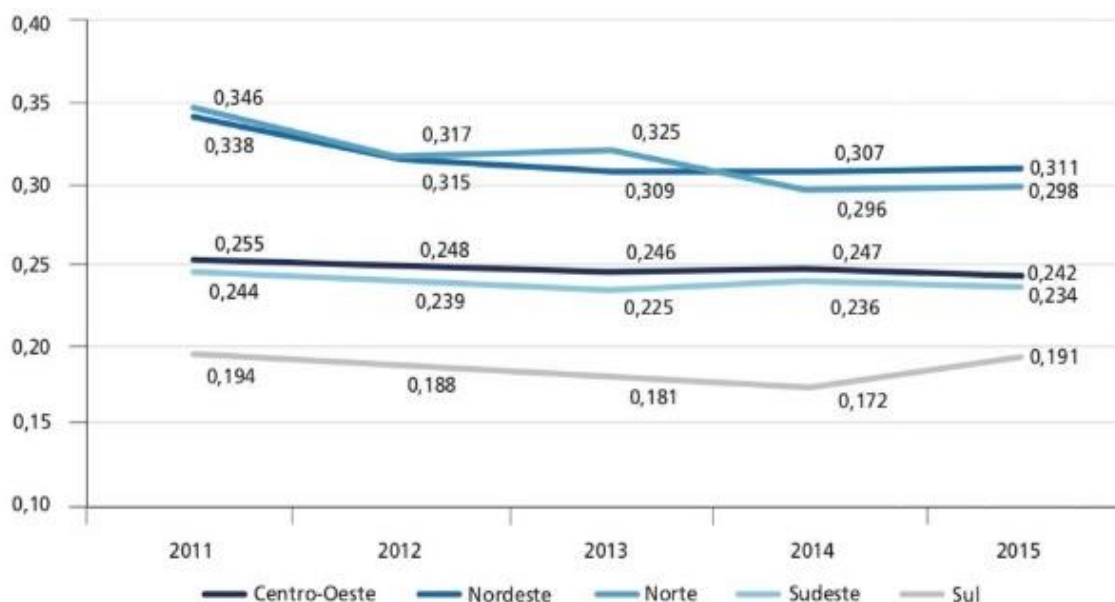


Figura 2. IVS das Macrorregiões brasileiras (2011-2015). Fonte: IPEA, (2018).

POBREZA E EXTREMA POBREZA

Existe um número expressivo de autores e estudiosos que trazem a discussão acerca da pobreza e da pobreza extrema, mas para este texto, em particular, iremos trabalhar com um conceito mais econômico com base na Organização das Nações Unidas (ONU) que define em situação de linha da pobreza as famílias que vivem com menos de US\$1,90 por dia (atualizado em 2015). Dessa forma, os números para o Brasil, já com os prováveis efeitos da pandemia do Covid-19 são os seguintes: o Brasil terminará 2020 com 9,5% (20.121.000) da sua população na condição de pobreza extrema⁴, sendo que em 2019 essa taxa era de 5% (10.590.000). Já em relação à pobreza, 26,5% (56.127.000) da população brasileira terminará o ano de 2020 nesta condição, sendo que, em 2019, era equivalente a 20% (42.360.000). Estes percentuais são mais evidentes nas regiões Nordeste e Norte, consideradas as regiões historicamente mais vulneráveis. Cabe destacar que a estimativa populacional brasileira é de 211,8 milhões de habitantes (IBGE, 2020).

Ressalta-se que, para a ONU, a América Latina e o Caribe tornaram-se um dos epicentros da pandemia e a crise é "exacerbada por limitada proteção social, sistemas de saúde fragmentados e profundas desigualdades", uma vez que a pandemia provocará uma contração de 9,1% no PIB regional em 2020. As projeções são de um total de 230 milhões (37,2%) de pessoas na linha da pobreza e de 96 milhões (15,5%) na pobreza extrema.

FOME E SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

Com relação aos números da fome, infelizmente os dados da relatório da ONU intitulado O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo de 2020, conhecido pela sigla SOFI, ainda não considera os impactos da Covid-19, mas apresentaremos as estimativas, uma vez que existem um compromisso assinado pelos países e seus representantes em implementar políticas de combate à fome ou erradicá-la até 2030 (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030); por hora, sabemos que este compromisso poderá estar ameaçado em função da pandemia.

Segundo a FAO/ONU, a fome afeta 7,4% da população da América Latina e Caribe, e com a pandemia a previsão é de que este percentual aumente para 9,5% em 2030. O relatório SOFI (ainda uma previsão) específica também que esse aumento será mais intenso na América do Sul, chegando a 7,7%, o que equivale a quase 36 milhões de pessoas.

Assim, no Brasil, os números são mais preocupantes dado que o país já era considerado o mais desigual e concentrador de renda da região. Ainda segundo estimativas da FAO/ONU, a fome pode atingir a 67 milhões de latino-americanos no ano de 2030⁵.

⁴ Pobreza extrema quem vive com menos de US\$ 67/ mês e em pobreza, menos de US\$ 140/ mês.

⁵ Disponível em: <https://brasil.elpais.com>. Acesso em: 14 out. 2020.

Ainda de acordo com dados disponibilizados no SOFI (2020)⁶, a estimativa é de que cerca de 690 milhões de pessoas estão passando fome, ou 8,9% da população mundial – um aumento de 10 milhões de pessoas em um ano e quase 60 milhões em cinco anos. O número de pessoas afetadas pela grave insegurança alimentar, outra medida que aproxima a fome, mostra uma tendência de alta semelhante. Em 2019, cerca de 750 milhões – ou quase uma em cada dez pessoas no mundo – foram expostos a níveis severos de insegurança alimentar.

No caso do Brasil, são aproximadamente 43,1 milhões de pessoas que se encontram em algum grau de insegurança alimentar, mas estes dados são referentes ao ano de 2019, pois ainda não temos estimativas acerca das consequências ou o agravamento deste em função da pandemia do Covid-19 (ONU, 2020).

De acordo com dados da ONU, a situação de Insegurança Alimentar ocorre quando o acesso e à disponibilidade de alimentos são escassos. Se uma família não tem acesso regular e permanente à alimentação, em quantidade e qualidade adequadas, ela está em situação de Insegurança Alimentar. Para tanto, esta situação é classificada nos seguintes níveis: Insegurança Alimentar Leve; Insegurança Alimentar Moderada e Insegurança Alimentar Grave, como podemos observar na Figura 3.



Figura 3. Graus de Insegurança Alimentar. Fonte: BRASIL/ MDS, (2017)

⁶ Disponível em: <http://www.fao.org>. Acesso em: 16 out. 2020.

De acordo com o IBGE (2020), a classificação da insegurança é definida da seguinte forma: insegurança alimentar leve, ocorre quando as famílias necessitam trocar um alimento por outro que esteja mais barato, por exemplo; na situação de insegurança alimentar moderada, as famílias têm uma quantidade restrita de alimentos, e, na última, insegurança alimentar grave, ocorre quando as famílias passam por privação severa no consumo de alimentos, podendo chegar à fome.

Na Figura 4, podemos observar a situação de segurança alimentar da população brasileira no período compreendido entre os anos de 2004-2018, percebemos uma queda acentuada na situação de segurança alimentar (linha azul) e uma elevação na insegurança alimentar (linha vermelha) nos anos de 2017-2018.

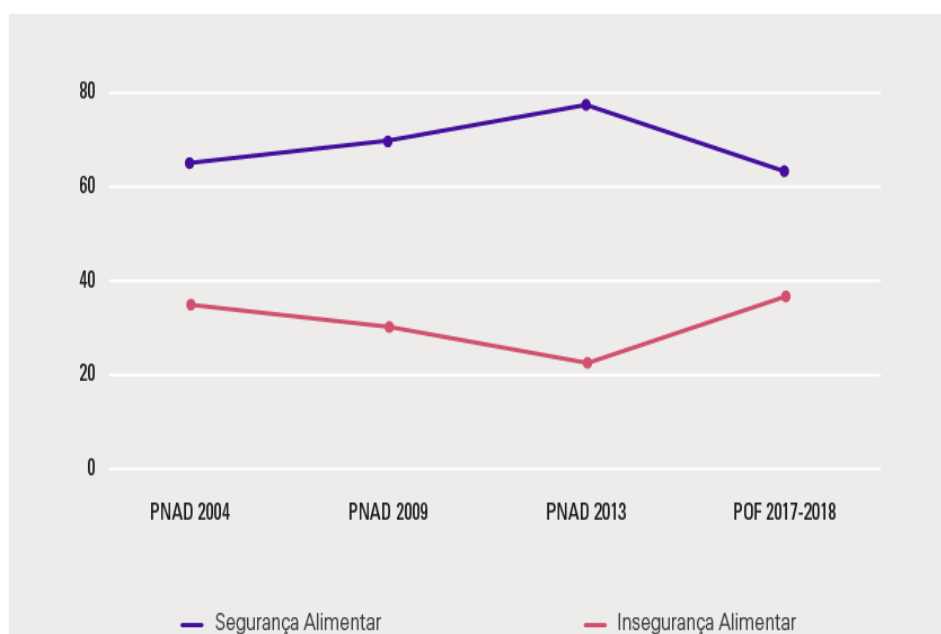


Figura 4. Situação de Segurança Alimentar Brasileira (2004-2018). Fonte: IBGE, (2020).

Ainda de acordo com o IBGE (2020), com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, em 36,7% dos domicílios do país foi diagnosticado algum grau de Insegurança Alimentar, o equivalente a 68,9 milhões de domicílios. Neste mesmo período, a condição de Insegurança Alimentar Grave atingia 10,3 milhões de pessoas.

Vale ressaltar que a situação econômica familiar está intimamente ligada à insegurança alimentar, existindo principalmente em países pobres e em desenvolvimento e a má alimentação gera uma cascata de vulnerabilidades, que muitas vezes se traduz em doenças. Essa fome, parcialmente saciada com uma dieta pobre em carboidratos complexos e rica em açúcares simples e gorduras, compromete ainda mais a qualidade de vida de pessoas já prejudicadas socialmente. (IBGE, 2020).

TAXA DE DESOCUPAÇÃO

Outro indicador que merece destaque neste artigo dada a sua emergência e consequências socioeconômicas é a taxa de desocupação. Segundo a ONU, a pandemia do Covid-19, elevará a taxa de desocupação na América Latina e Caribe de 8,1%, totalizando 37.870.130 pessoas (2019), para 13,5%, totalizando 63.116.883 pessoas no ano de 2020.

Em relação ao Brasil, segundo dados do IBGE (2020), o percentual de brasileiros desempregados é de 14,1%⁷, totalizando 13 milhões e 545 mil de pessoas. A situação do desemprego apresenta variação se analisada à nível regional, sendo as regiões Nordeste e Norte do país as que apresentam os maiores percentuais de desocupação do país.

INFLAÇÃO PARA OS MAIS POBRES

Tratar de inflação já consiste em fazer uma análise mais direcionada à perda do poder de consumo das famílias. Quando tratamos da inflação para os mais pobres, o impacto na perda é mais expressivo. Para tanto, de acordo com IPEA (2020)⁸, com base no Indicador de Inflação por Faixa de Renda, a inflação para as famílias mais pobres chega a ser três vezes maior do que o mesmo impacto para as famílias de renda mais alta.

Dessa forma, temos a seguinte situação: a taxa de inflação de famílias com renda muito baixa chegou a 0,98% em setembro de 2020, três vezes superior à observada entre a classe com renda alta (0,29%). As famílias com renda muito baixa são aquelas com rendimento domiciliar mensal inferior a R\$ 1.650,00. Já as famílias com renda alta são aquelas com rendimento superior a R\$ 16.509,66 por mês.

Ainda segundo o IPEA (2020), a inflação apresentou elevação em todas as faixas de renda, principalmente por causa da alta no preço dos alimentos, que corresponderam por 75% da taxa de inflação de setembro. Teve aumento de preços, no mês, produtos como arroz (18%), óleo (28%) e leite (6%) - dados de agosto/ setembro de 2020.

Quanto ao peso da inflação, os mais pobres sentiram um aumento de preços de 2,5% na sua cesta de compras, enquanto os mais ricos tiveram alta de apenas 0,2% - entre os alimentos que mais influenciaram essa alta de preços estão: o arroz (alta de 41% ao ano), feijão (34%), leite (30%) e óleo de soja (51%). Soma-se ao grupo despesas como: habitação, material de limpeza, gás de botijão, saúde, mensalidade de cursos de idioma e de informática (IPEA, 2020).

⁷ Período de 06 a 12.09.2020 (IBGE, 2020).

⁸ Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/economia>. Acesso em: 14 out. 2020.

PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (PBF) E AUXÍLIO EMERGENCIAL (AE)

Com relação à Política Pública de Transferência de Renda, destacaremos neste texto, o Programa Bolsa Família (PBF) que é o mais expressivo programa de transferência de renda pública do país e que atende à 14,27 milhões de famílias (dados de setembro de 2020).

O auxílio emergencial trouxe alívio financeiro para milhões de trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, famílias de baixa renda e trabalhadores intermitentes inativos por conta da chegada da Covid-19 ao país, que tiveram a sua renda impactada pela paralisação total ou parcial das atividades econômicas.

Segundo o Ministério da Cidadania (2020), mais de 66 milhões de pessoas receberam diretamente o Auxílio Emergencial desde abril. A iniciativa apoia famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica neste período de Covid-19. Se contabilizado o total de integrantes de uma família, o benefício chega a mais de 126 milhões de pessoas, ou seja, 60% da população brasileira foi beneficiada com o AE, de acordo com o Ministério da Cidadania⁹.

Até agosto de 2020, R\$ 166,4 bilhões já foram destinados ao benefício, segundo a Caixa Econômica Federal, o valor além de ajudar no dia a dia das famílias, estimula a economia local. O Governo repassa parcelas que variam de R\$ 600 ou R\$ 1.200, a depender do perfil do inscrito.

De acordo com o Ministério da Cidadania (2020)¹⁰, inicialmente previsto para três parcelas, o Auxílio Emergencial foi prorrogado por mais dois meses, ou seja, cada pessoa foi assistida pelo benefício por um período equivalente a cinco meses.

RENDA BÁSICA UNIVERSAL OU RENDA MÍNIMA

Para Mereles (2017), a necessidade de implementação ou garantia de uma renda básica universal ou renda mínima não configura uma discussão nova. Pelo contrário, esta proposta já faz parte da pauta de debates de inúmeros países que objetivam a garantia de fluxo econômico em termos de consumo, contribuem para melhorar a saúde da população e reduzir o peso dos benefícios acerca de necessidades de saúde, dentre outros aspectos. Porém, o que sempre é levado em consideração acerca da implementação de tal política é a sua viabilidade bem como a sustentabilidade a longo prazo.

A implementação da Renda Básica Universal ou Renda Mínima constitui uma discussão antiga e polêmica, mas em uma coisa todos concordam, de que esta constitui um valor transferido mensalmente ou anualmente para as pessoas em condição de vulnerabilidade social e que deve atender aos seguintes

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica>. Acesso em: 14 out. 2020.

¹⁰ Pelo menos 75% dos atendidos no programa são das regiões Nordeste e Norte, segundo o Ministério. Dos beneficiários, o Governo registra 151 mil indígenas. O número é referente aos indígenas cadastrados no Programa Bolsa Família e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (MC, 2020).

requisitos: suprir todas as suas necessidades básicas – gastos com moradia, alimentação, saúde, educação; ser universal – não importa se você é rico ou pobre, você receberá esse valor; ser incondicional – não há nenhuma condição para receber esse valor, como ter um emprego, por exemplo; estar garantida por toda a vida das pessoas e deve ser financiada pelo estado (Mereles, 2017).

A Renda Básica Universal ou Renda Mínima constitui um valor a ser pago por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho (Parijjs, 2000). Não é determinada através de condicionalidades - apesar de ser bem definida, há divergências sobre sua implantação, benefícios que poderão ser substituídos e qual seria sua fonte de financiamento.

Segundo Amadeo (2019), a implementação de uma Renda Básica Universal ou Renda Mínima pode desencadear questões delicadas que impactariam negativamente a economia alguns argumentos trazem pontos pertinentes a serem observados a esse respeito. Dentre esses argumentos, temos que, se todos recebessem uma Renda Básica Universal ou Renda Mínima, o aumento dos gastos e do consumo poderiam subir, aumentando a demanda caso não tivesse um correspondente na oferta os varejistas aumentariam os preços criando uma inflação que, a longo prazo, uma renda garantida não aumentaria o padrão de vida.

Outra questão a respeito da renda seria sua sustentabilidade a longo prazo, por meio de uma taxaço que pudesse gerar renda sem acabar com os incentivos para a produção visto que, em dado nível de taxaço, a arrecadação passará a diminuir de acordo com a Curva de Laffer. Além disso, dependendo do tamanho da alíquota da tributação imposta, a renda média poderia cair quando a oferta de trabalho e de capital se adaptassem a estrutura tributária (Parijjs, 1994).

No Quadro 1, podemos observar um levantamento realizado por Amadeo (2019), o qual levantou argumentos acerca dos prós e contra a implantação da proposta de Renda Básica Universal ou Renda Mínima com base em discussões sobre o assunto nos países onde a proposta já foi implementada ou está sendo discutida.

Quadro 1. Prós e Contra a Implantação da Renda Básica Universal ou Renda Mínima **Fonte:** Amadeo (2019).

Prós	Contra
Os trabalhadores poderiam se dar ao luxo de esperar por um emprego melhor ou por salários melhores; As pessoas teriam a liberdade de voltar à escola ou ficar em casa para cuidar de um parente; A “armadilha da pobreza” seria removida dos programas tradicionais de assistência social; Os cidadãos podem ter assistência financeira simples e direta que minimiza a burocracia; O governo gastaria menos para administrar o programa do que com o bem-estar tradicional;	A inflação pode ser desencadeada devido ao aumento da demanda por bens e serviços; Não haverá um padrão de vida aumentado a longo prazo por causa dos preços inflacionados; Um programa reduzido com pagamentos menores não fará uma diferença real para as famílias atingidas pela pobreza;

<p>Os pagamentos ajudariam jovens casais a formar famílias em países com baixas taxas de natalidade; Os pagamentos podem ajudar a estabilizar a economia durante períodos de recessão.</p>	<p>A renda gratuita pode desincentivar as pessoas a conseguir emprego e fazer o trabalho parecer opcional; A renda livre pode perpetuar a queda na taxa de participação da força de trabalho; Seria difícil, especialmente nos EUA, aprovar a legislação por causa da forte oposição às doações para os desempregados;</p>
--	--

Amadeo (2019), destaca ainda, que uma Renda Básica Universal ou Renda Mínima é uma garantia do governo de que cada cidadão receba uma renda mínima, de forma que o seu pagamento se propõe a fornecer o suficiente para cobrir o custo básico de vida e possibilitar a segurança financeira. Tal proposta já está em vigência em alguns países e se tornou imprescindível no período da pandemia do Covid-19 em vários países.

Segundo Costa (2020), a urgência atual que vem destruindo vários postos de trabalhos requer urgentemente a adoção de políticas públicas de emprego e transferência de renda e no longo prazo, o país precisa analisar a sua política de austeridade fiscal e o aumento de gastos em programas sociais já vigentes. Assim, Renda Básica Universal ou Renda Mínima como já mencionado seria uma alternativa.

Para Junior e Rita (2020), a flexibilização das regras do trabalho gera precarização das relações trabalhista e aumenta ainda mais a informalidade, implicando negativamente a receita da previdência, já a austeridade fiscal adotada, solapa os investimentos públicos e as transferências de renda, somando o fato de o sistema tributário continuar regressivo. Na política monetária houve diminuição da inflação por causa da estagnação e ancoragem das expectativas, a soma disso foi um aumento da concentração de renda no Brasil. À nível mundial, essa crise acentua uma questão pertinente e preocupante que é a concentração de renda e capital como tratada pelo economista Thomas Piketty em seus trabalhos.

De acordo com Mereles (2017), a proposta de Renda Básica Universal ou Renda Mínima é controversa, mas delineada por pessoas de diversas ideologias, da direita mais conservadora à esquerda mais radical. Cada um com as suas razões, é claro. Quem está mais à direita, defende que a proposta concede maior liberdade aos indivíduos e fortalece o mercado, por fornecer aos consumidores os meios para comprar mais produtos. Quem está mais à esquerda do espectro político, argumenta que a proposta é uma maneira de acabar com a pobreza e diminuir as desigualdades no mundo, principalmente no que tange ao acesso aos direitos básicos, e de introduzir as camadas mais pobres à educação e a profissões mais qualificadas.

Ainda para a autora (2017), outro ângulo do qual a proposta é vista por meio do feminismo: esse dinheiro poderia ser emancipador das mulheres em muitos lugares e realidades em que elas não têm escolha de estudar ou trabalhar, por depender de sua família ou ter casamentos arranjados. Assim, tendo essa garantia de sobrevivência, poderiam empoderar-se. E mesmo a mães e mulheres que são donas-de-casa, a

Renda Básica Universal ou Renda Mínima seria uma remuneração pelo árduo trabalho ao qual se dedicam e pelo qual não recebem dinheiro ou reconhecimento.

O governo espanhol aprovou a implantação de um projeto de Renda Mínima para todos seus cidadãos em vulnerabilidade. A medida é um grande símbolo para a recuperação econômica do país após a recessão do covid-19 e demonstra um grande avanço do bem-estar social para o continente europeu. Nos Estados Unidos da América, uma renda emergencial de 1.200 dólares mensais foi aprovada pelo Congresso e, segundo o Tesouro Americano, está sendo disponibilizada desde o mês de abril. Outros países na Europa, como a Alemanha, Portugal e Inglaterra já promulgaram decisões no mesmo sentido. (Ferreira, 2020).

PROPOSTA BRASILEIRA, NECESSIDADES E IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

A proposta brasileira para a garantia da Renda Básica Universal ou Renda Mínima data de um período anterior à emergência sanitária causada pela pandemia do Covid-19 o marco é o ano de 2004, a Lei 10.835, proposta por Eduardo Matarazzo Suplicy, aprovada pelo Congresso e sancionada posteriormente, a qual instituiu a denominada: Renda Básica de Cidadania. De acordo com a legislação, todos os brasileiros e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no país deveriam receber um benefício monetário suficiente para atender suas despesas mínimas com alimentação, educação e saúde.

O ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou que o governo está estudando a criação de um programa de renda mínima para o país, que seria batizado de "Renda Brasil". Embora não haja resposta concreta, o ministro deu alguns detalhes sobre a proposta e afirmou que o Renda Brasil e o Bolsa Família seriam unificados e poderia incluir pessoas que não recebem o PBF como, por exemplo, os trabalhadores informais que estão recebendo atualmente o Auxílio Emergencial havia a previsão de que o programa entrasse em vigor ainda em 2020, no mês de setembro, logo após o fim do Auxílio Emergencial (Agência Senado, 2020).

Infelizmente, até o presente momento não houve acordo bem como aprovação acerca da Renda Básica Universal ou Renda Mínima para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Entre as prováveis causas do impasse acerca da aprovação da proposta, temos: ausência de uma fonte de financiamento, cuidados em atender ao teto de gastos, contrapartida para buscar alternativa para a empregabilidade, capacitação do capital humano e vínculo para melhorar os indicadores educacionais.

PERCURSO METODOLÓGICO

Neste item, relata-se o percurso metodológico usado para atingir o objetivo de analisar a emergência brasileira para a implantação de uma Renda Básica Universal ou Renda Mínima e seus impactos socioeconômicos diante da mais expressiva emergência sanitária do século, que é a pandemia do Covid -

19. Para atingir tal propósito, utilizou-se a pesquisa bibliográfica como meio de investigação, a partir de fontes secundárias, de publicações impressas e de domínio público.

Este artigo é parte de uma pesquisa mais ampla que tem por objetivo analisar a vulnerabilidade socioeconômica, a pobreza, a extrema pobreza, a miséria com base em indicadores socioeconômicos disponibilizados pelo IBGE, ONU, IPEA e Ministério da Cidadania, entre outros.

Também constitui uma pesquisa de base documental, quanto aos documentos, trabalhou-se com os relatórios da ONU em especial o SOFI (2020), com base nos dados de 2019 e demais documentos do IBGE e IPEA, além da legislação, que propunha a implementação da proposta Renda Básica Universal ou Renda Mínima no Brasil.

Nossos estudos foram influenciados pelo livro Geografia da Fome, lançado em 1946 de Josué de Castro, que concentrou os seus estudos na análise do problema da fome no país e sua relação com fatores socioeconômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, em que nos propusemos a analisar a emergência da proposta brasileira de implementação de uma Política Pública de Renda Básica Universal ou Renda Mínima bem como o seu impacto sobre a sociedade e a economia, vimos que os indicadores de vulnerabilidade socioeconômica não deixam dúvida acerca da emergência de se buscar soluções para o problema.

Em relação aos indicadores de vulnerabilidade, com relação ao IVS, observamos uma redução de forma linear entre os anos de 2011 e 2015, em todas as macrorregiões brasileiras, com maior destaque para a Região Norte (-14%) e com menos, para a Região Sul do país (-2%). Historicamente, a Região Norte constitui, juntamente com a Região Nordeste, as duas regiões brasileiras mais vulneráveis e a Região Sul constituem uma das regiões menos vulneráveis, de acordo com o IPEA.

Em relação aos indicadores de pobreza e pobreza extrema, para estes, em especial, já temos uma perspectiva do impacto da Covid-19 e uma projeção para 2030. Assim, segundo a ONU, o Brasil terminará 2020 com 9,5%, da sua população na condição de pobreza extrema o equivalente a 20.121.000 pessoas e 26,5% da sua população em condição de pobreza, um total de 56.127.000 pessoas.

Em relação ao indicador da fome bem como em relação à Insegurança Alimentar, os dados foram extraídos do SOFI (ONU, 2020), mas ainda não consideram o impacto da pandemia. Dessa forma, temos que a fome afeta 7,4% da população da América Latina e Caribe, com projeção para chegar a 9,5% da população em 2030. Já em relação à Insegurança Alimentar, temos: são aproximadamente 690 milhões de pessoas, cerca de 8,9% da população mundial que são afetadas por algum grau de risco alimentar. No Brasil, são aproximadamente 43,1 milhões, dados referentes ao ano de 2019, sendo que entre 2017-2018, a condição de Insegurança Alimentar Grave atingia 10,3 milhões de pessoas.

Acerca do indicador da Taxa de Desocupação, estimativas da ONU apontam que a pandemia do Covid-19 provocará uma elevação na taxa de desocupação na América Latina e Caribe de 8,1%, totalizando 37.870.130 pessoas (2019), para 13,5%, totalizando 63.116.883 pessoas no ano de 2020. Em relação ao Brasil, segundo dados do IBGE (2020), o percentual de brasileiros desempregados é de 14,1%, totalizando 13 milhões e 545 mil pessoas, situação que se agrava se analisarmos as regiões Nordeste e Norte do país.

A taxa de inflação para as famílias com renda muito baixa chegou a 0,98% em setembro de 2020, três vezes superior à observada entre a classe com renda alta que foi de apenas 0,29%. As famílias com renda muito baixa são aquelas com rendimento domiciliar mensal inferior a R\$ 1.650,00. Já as famílias com renda alta são aquelas com rendimento mensal superior a R\$ 16.509,66.

Em relação ao principal programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF), ressaltamos que um total de 14,27 milhões de famílias são atendidas pelo programa e que, por vezes, essas famílias dependem exclusivamente deste repasse para a sua sobrevivência.

Dada a pandemia do Covid-19, nós brasileiros acompanhamos e nos surpreendemos com o número de pessoas que por necessidade temporária ou permanente preencheu o cadastro para o recebimento do Auxílio Emergencial (AE). Segundo o Ministério da Cidadania, tal auxílio beneficiou 66 milhões de pessoas, dentre estas: trabalhadores informais, desempregados, microempreendedores individuais (MEI's), famílias de baixa renda e trabalhadores intermitentes inativos.

Ainda em relação ao Auxílio Emergencial, este inicialmente foi previsto para ser pago em três parcelas, porém com o agravamento da situação econômica e a suspensão das atividades, houve a necessidade de prorrogação por mais dois meses, ou seja, a assistência ocorreu por um período equivalente a cinco meses.

Estes são os números brasileiros referentes às pessoas e famílias em condição de vulnerabilidade socioeconômica, situação que infelizmente já faz parte do processo de construção socioeconômica brasileira e que só se agravou em função da maior emergência sanitária que já vimos, a qual paralisou total ou parcialmente toda a atividade econômica mundial e que lançou uma luz para a necessidade de se buscar a implementação de uma ajuda aos mais vulneráveis, ou seja, trata-se da Renda Básica Universal ou Renda Mínima para suprir a demanda da população mais necessitada.

Os autores que sustentam a implantação da Política, afirmam que uma Renda Básica Universal ou Renda Mínima constitui uma garantia do governo de que cada cidadão beneficiado tenha condições de suprir o seu custo básico de vida e que o valor recebido seja suficiente para a sua segurança financeira.

A proposta brasileira de Renda Básica Universal ou Renda Mínima data do ano de 2004, através da Lei. 10.835, a qual instituiu a Renda Básica de Cidadania. Tal discussão ficou na gaveta ao longo destes anos e voltou aos noticiários em função da pandemia do Covid-19 e o agravamento da situação de vulnerabilidade socioeconômica de parte dos brasileiros.

Até o momento não houve acordo bem como aprovação da proposta de implementação da Renda Básica Universal ou Renda Mínima, entre as prováveis causas do impasse, temos: ausência de uma fonte de financiamento, cuidados em atender ao teto de gastos, contrapartida para buscar alternativa para a empregabilidade, capacitação do capital humano e vínculo para melhorar os indicadores educacionais com o objetivo de se alcançar uma sociedade mais justa e igualitária.

Por fim, não podemos esquecer que o Brasil é considerado pela ONU o país mais desigual da América Latina e com um relevante abismo socioeconômico, dada a concentração de renda e de riqueza.

Em relação à riqueza, não só no Brasil, mas em vários países do mundo, os bilionários ficaram 30% mais ricos no período da pandemia do Covid-19 (ONU, 2020).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


- Agência Senado (2020). Pandemia força Brasil a discutir adoção da renda básica de cidadania. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br>>. Acesso em: 20 out. 2020.
- Amadeo K (2019). Renda básica universal, seus prós e contras com exemplos. RBRB, Renda Brasileira de Renda Básica. Disponível em: <http://rendabasica.com.br>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- BRASIL (2004). Lei n. 10.835, de 10 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL (2017). Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Grau de Insegurança Alimentar. Disponível em: <http://www.gov.br/cidadania>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- BRASIL (2020). Ministério da Cidadania – MC. Notícias sobre o Auxílio Emergencial. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica>. Acesso em: 14 out. 2020.
- Costa S da S (2020). Pandemia e desemprego no Brasil: consequências e medidas de enfrentamento. 2020. Disponível em: <<file:///C:/Users/fkelly/Downloads/81836-174950-1-PB.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- Castro J de (1946). Geografia da Fome. 2. ed. Rio de Janeiro: Antares.
- Ferreira Y (2020). Espanha aprova renda mínima de até R\$ 6 mil para famílias de vulneráveis. Hypesess. Disponível em: <https://www.hypesess.com.br>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- IBGE (2020). Condições de vida, desigualdade e Pobreza. Disponível em: Condições de vida, desigualdade e pobreza. Acesso em: 14 jun. 2020.
- IPEA (2018). Atlas da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- IPEA (2020). Inflação para os mais pobres é maior que a dos ricos em novembro Índice de Vulnerabilidade Social. 2015. Disponível em: Ipea: Inflação de mais pobres é maior que a dos ricos em novembro. Acesso em: 10 nov. 2020.


- Junior RRF et al. (2020). Impactos da Covid-19 na Economia: limites, desafios e políticas. *Cadernos de Prospecção*, 13(2): 459-476.
- Mereles C (2017). Renda Básica: Utopia, Assistencialismo ou uma Realidade Próxima? Disponível em: <https://www.politize.com.br>. Acesso em: 16 out. 2020.
- Monteiro SR (2011). O Marco Conceitual da Vulnerabilidade Social. *Sociedade em Debate*, 17(2): 29-40.
- Parijis PV (2000). Renda Básica: Renda mínima garantida para o século XXI? Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 21 jul. 2020.
- Parijis PV (1994). Capitalismo de renda básica. *Lua Nova*, 32: 69-91.
- ONU (2020). O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI). Disponível em: <http://www.fao.org>. Acesso em: 16 out. 2020.

Pregão eletrônico do IFRN/ *Campus* Pau dos Ferros: análise sob a ótica da gestão de processos em licitações pública¹

Recebido em: 11/01/2021

Aceito em: 19/01/2021


 10.46420/9786588319499cap2

Nadja Waleska Capistrano Tavares^{2*} 

Andressa Giovanna Fernandes de Amorim Queiroz² 

Cleyton da Rocha Silva² 

Laís Stéphanie Bazílio da Silva² 

Marli de Fátima Ferraz da Silva Tacconi² 

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal no seu art. 37 estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Neste sentido, seguindo o que preconiza a legislação, as obras, os serviços, as compras e as alienações devem ser contratadas por meio de licitação. Assim sendo, por meio dos certames, busca-se garantir que tais princípios sejam respeitados, bem como, assegurar que os participantes dos processos licitatórios tenham os mesmos direitos, dessa forma, é possível promover a livre concorrência. Dentre os princípios que devem ser obedecidos pela Administração tem-se o da publicidade, o qual garante que os interessados pelo processo tenham acesso às condições licitatórias a qualquer momento.

Consoante ao que é determinado em lei, o objetivo da licitação é escolher a proposta mais vantajosa, e que atenda aos interesses da Administração Pública. Assim, a escolha deve ser objetiva, respeitando o princípio da isonomia. Dessa maneira, assegura-se que todos os participantes sejam tratados de forma justa, evitando, com isso, privilégios.

Somados aos requisitos do menor preço e da maior vantagem para a administração pública, os critérios de sustentabilidade ambiental/licitação verde, também são exigidos nos certames licitatórios. Neste sentido, observa-se a importância do cumprimento dessas exigências a fim de garantir que o processo transcorra de acordo com as disposições legais.

¹ Versão preliminar do artigo publicado nos Anais do 13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte (13º CONGESP).

² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).

* Autor de correspondência: nadjamw11@hotmail.com

A modalidade tratada no presente estudo é a de pregão, devido à natureza comum dos bens contratados. Por essa razão, foi escolhido o pregão eletrônico - essa modalidade está prevista na Lei 10.520/2002. Contudo, a referida Lei não apresenta de forma detalhada todo o procedimento licitatório, pois explicita apenas os diferenciais do pregão. Logo, nos casos em que essa lei for omissa, a legislação determina que se deve aplicar, de forma subsidiária, a Lei 8.666/93, conforme previsto no art. 9º da Lei 10.520/2002.

O pregão eletrônico, objeto desse estudo, é do tipo Sistema de Registro de Preço (SRP), com participantes. O SRP admite a participação do: Órgão Gerenciador, Órgão Participante e do Órgão não participante, também conhecido como “carona”. De acordo com o art. 15, inciso II, da Lei 8.666/93 as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços (Brasil, 1993). Importante destacar que o diferencial dessa licitação é a sua utilização para uma eventual e futura contratação por parte da Administração.

Nesta direção, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar as fases do processo licitatório referente ao pregão eletrônico Nº 01.2018 *Campus* Pau dos Ferros/IFRN, o qual teve como finalidade a compra de materiais de aviamento para o desenvolvimento das atividades do Programa Mulheres Mil realizado no *Campus* Pau dos Ferros.

De maneira específica pretende-se através desse estudo: Compreender como funciona o sistema de compras da Administração Pública; descrever o processo licitatório responsável pela aquisição de materiais de aviamento para o Programa Mulheres Mil no *Campus* Pau dos Ferros do IFRN; e verificar se os requisitos para aquisição dos bens do *Campus* Pau dos Ferros do IFRN estão de acordo com as exigências legais.

No decorrer desse estudo, será possível compreender com maior clareza como funciona o processo de compras no setor público e como é realizada a escolha dos fornecedores, além de outras questões que serão aqui discutidas/explanadas.

Vale ressaltar que o conhecimento adquirido através dessa análise é de grande relevância na formação acadêmica dos futuros gestores públicos, contribuindo como fonte de pesquisa para os profissionais que pretendem atuar no setor de compras públicas. Além de garantir uma maior compreensão sobre a forma de aquisição de bens, de maneira eficiente, respeitando os princípios da administração pública, através de uma competição objetiva, transparente e isonômica.

No presente capítulo foi utilizada a pesquisa exploratória. Gil (2002) afirma que esse tipo de pesquisa tem o objetivo de permitir uma maior compreensão do problema, o tornando mais claro e de fácil prognóstico. Esta pesquisa se enquadra como uma pesquisa documental.

Conforme Silva et al. (2009):

Na pesquisa documental, parte-se de um amplo e complexo conjunto de dados para se chegar a elementos manipuláveis em que as relações são estabelecidas e obtidas as conclusões. Os procedimentos e posturas mencionadas exigem a sensibilidade, a intencionalidade e a competência teórica do pesquisador, pois desde o acesso e a seleção do acervo documental, a análise dos dados até a comunicação dos resultados constitui-se em um processo sistemático, exaustivo, coerente, sensível e criativo (Silva et al., 2009).

Trata-se de um estudo de caso que, para Yin (2015), se baseia numa investigação empírica e colabora para o conhecimento em várias situações, desde a coleta até a análise de dados. A pesquisa de estudo de caso surge do interesse em entender fenômenos sociais complexos onde contribui no estudo dos ciclos individuais, bem como no comportamento de pequenos grupos, processos organizacionais e administrativos.

O campo de pesquisa foi o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, *Campus* Pau dos Ferros, e o objeto de pesquisa foi o Pregão Eletrônico nº 01/2018. Sobre os instrumentos de coleta de dados, foi realizada pesquisa bibliográfica por meio de livros, além de pesquisa documental executada no site do Comprasnet. A análise se fundamentou em métodos qualitativos. Gray (2012) explica que o método qualitativo trabalha com mais de uma abordagem analítica, para o desenvolvimento da análise documental.

Assim, foi realizado o levantamento de todas as informações para a organização do material, a fim de sintetizá-lo e, posteriormente, foram realizadas as análises das informações, levando-se em consideração as questões teóricas referentes a gestão de processos, processo licitatório, orçamento e sistemas de informação.

DELINEAMENTO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Como regra, toda compra efetuada no setor público precisa inicialmente que o Poder Público passe por um procedimento rigorosamente preestabelecido e determinado pela lei, sendo esse processo denominado de Licitação. Sem ele não é possível efetuar nenhum contrato, concessões e/ou aquisições de serviços, pois iria ferir os princípios da Administração Pública. Para compreender melhor, é necessário entender o que é licitação e qual a lei que a define.

Justen Filho (2014) define licitação como:

Procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos (Justen Filho, 2014).

De uma forma sintética, a Licitação é um certame promovido por uma entidade governamental onde é aberto um edital para que ocorra uma disputa entre os interessados e ao final escolher a proposta mais vantajosa para o órgão público.

A licitação está prevista na Lei 8.666/1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que institui as normas para licitações e os contratos da Administração Pública e dá outras

providências. Cumpre destacar que, no caso do pregão eletrônico, existe legislação específica, no caso, a lei 10.520/2002, como detalharemos adiante.

O autor Mello (2009) define um conceito mais objetivo de licitação como:

É o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (Mello, 2009).

Ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade, quando a Administração Pública precisa realizar uma contratação – seja ela de qualquer espécie –, é necessário que execute um procedimento licitatório. A licitação precisa contemplar todas as diretrizes da Administração e deve ser formalizada mediante um contrato administrativo em casos de contratação de serviços, concessões de serviços públicos, permissões de uso de bem público, aquisição e alienação de bens, além de outras pretensões contratuais.

A Lei nº 8.666/93 define a existência de cinco modalidades de licitação, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, conforme o artigo 22 (Brasil, 1993). Através da Lei nº 10.520/02, foi instituído como nova modalidade de licitação, o pregão, que é uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. É regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005 e merece destaque o que está disposto no artigo 2º: “O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet”.

O responsável pela condução do certame é o pregoeiro, profissional designado pela autoridade competente, a ele é atribuída total responsabilidade pelos atos e decisões tomadas durante todo o processo. Para a presente pesquisa foi utilizada a modalidade do Pregão Eletrônico para registro de preços com participantes. Esse tipo de procedimento costuma ser demorado devido às especificações dos itens e o interesse dos licitantes.

É importante destacar também que, nesse processo licitatório, foi utilizado o Sistema de Registro de Preços (SRP), que é um conjunto de procedimentos onde registra formalmente os preços relacionados à aquisição dos bens e serviços, onde são preestabelecidos e poderá ser contratado futuramente. O SRP possibilita uma maior agilidade no fornecimento dos bens e nos procedimentos de entrega, que já estão previamente definidos, permitindo um processo mais rápido e eficaz, pois é fundamental quando se trata do Programa Mulheres Mil pela sua necessidade e utilização contínua. Esse sistema é regulamentado pelo Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, e está previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

GESTÃO DE PROCESSOS APLICADA AO PROCESSO LICITATÓRIO

A gestão de processos é um campo de estudo que, ao ser aplicado, contribui significativamente para a eficácia e eficiência na ação do poder público para com a sociedade. Segundo De Sordi (2017), o valor semântico que se deseja atribuir na abordagem administrativa da gestão por processos é de prioridade, foco, desenvolvimento do processo de negócio, por essa razão utiliza-se a denominação “gestão de processos”.

A gestão de processos também tem sido estudada e entendida como uma forma de reduzir o tempo entre a identificação de um problema de desempenho nos processos e a implementação das soluções necessárias. Contudo, para reduzir esse tempo, as ações de modelagem e análise de processos devem estar bem estruturadas, permitindo que os processos sejam rapidamente diagnosticados e as soluções sejam mais facilmente identificadas o que permite, por conseguinte, implantações no menor intervalo de tempo e custo possíveis (Paim et al., 2009).

Essa área de estudo compreende a identificação e solução de problemas nas organizações, gerando uma análise sistemática em diversas partes em uma instituição. Possui uma abordagem que avalia a divisão de trabalho, cadeia de comando, hierarquia, centralização e descentralização de decisões ou procedimentos, estrutura organizacional, fluxograma, indicador de desempenho, procedimento operacional padrão (POP), retrabalho e reavaliação, entre outros.

Para poderem funcionar adequadamente, as organizações necessitam de uma estrutura que proporcione um arcabouço para conter e integrar os órgãos, pessoas, tarefas, relações, recursos, etc. Tal estrutura funciona como um esqueleto ou plataforma de base e representa o esquema de coordenação de todos os elementos vitais para o funcionamento da organização. O conjunto desses componentes recebe o nome de estrutura organizacional. A estrutura organizacional é a maneira como as atividades da organização são divididas, organizadas e coordenadas. Na prática, cada organização tem o seu desenho organizacional, a sua maneira de integrar e alocar recursos para operar com eficiência e eficácia. O desenho organizacional constitui a infraestrutura que suporta órgãos e equipes e mantém acesas as inter-relações e interações entre eles (Chiavenato, 2005).

O entendimento e a modificação, para um melhor serviço, de todos esses instrumentos administrativos auxiliam o gestor público em suas respectivas funções e tornam os procedimentos da administração pública muito mais ágeis de serem efetuados, quebrando o paradigma de que os serviços públicos “são demorados e não funcionam”.

Segundo o que preconiza o Decreto Federal 9.094/2017, no seu art. 1º, “os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos”; algumas dessas diretrizes são bastante pertinentes para esse estudo e se encontram nos capítulos:

II - compartilhamento de informações, nos termos da lei; III - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle; [...] VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações [...].

Conforme destaca Costa (2015), informação é poder, e as informações de uma empresa devem estar indexadas de forma eficiente e facilmente acessível. Com uma modernização dos sistemas, é possível mapear e automatizar todos os processos, tornando a operação mais eficiente como um todo. E o diálogo aberto entre as diferentes áreas da companhia também permitirá que aquele que interage diretamente com o cliente final saiba endereçar os desafios apresentados por ele.

Portanto, é perceptível que o poder público tem utilizado algumas das abordagens da gestão de processos na administração pública, sendo que o mais significativo, atualmente, é a agilidade e encurtamento de tempo e custo dos serviços proporcionados por meio da aplicação de recursos tecnológicos e modernização de sistemas de serviços públicos.

A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA LICITAÇÃO

Outro aspecto importante que merece destaque nos procedimentos licitatórios, é o do Orçamento, sendo este considerado um mecanismo de grande relevância no âmbito da Administração Pública. Por meio dele, o Gestor organiza os recursos financeiros de forma eficiente, com o intuito de atender as demandas da sociedade. Através do orçamento, o Administrador consegue planejar como arrecadar e gerir os recursos financeiros para promover a realização do bem da população, utilizando a receita pública para solucionar as problemáticas identificadas.

Nesse contexto, Carvalho (2010) esclarece que o orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível que traduz, em termos financeiros pelo período de um ano, os planos e programas de trabalho do governo. Ainda, segundo o autor, é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê a arrecadação das receitas e fixa a realização de despesas para o período de um ano e o Poder Legislativo autoriza por meio de Lei as despesas da Administração Pública. Assim, é através desse planejamento que o Estado executa as ações, os projetos e os programas de Governo.

Dessa forma, o Gestor consegue demonstrar, anualmente, quanto pretende arrecadar e como os recursos serão administrados. Portanto, o orçamento vai além de questões relativas a recursos financeiros, destaca-se, também, pela sua importância como forma de planejamento das ações no Setor Público.

A Constituição Federal (Brasil, 1988), no seu art. 165, determina que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo esses instrumentos indispensáveis para o cumprimento das ações do Governo.

O Plano Plurianual (PPA) representa o planejamento da administração a curto e médio prazo, e regulamenta a elaboração das propostas orçamentárias para o exercício de quatro anos. Conforme Angélico (2014), o Plano Plurianual (PPA) é o planejamento geral das atividades que devem acontecer durante um determinado período. Estes instrumentos servem como suporte para a elaboração dos demais mecanismos de planejamento do Orçamento: a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para despesas de capital e outras decorrentes e para programas de duração continuada.

Sendo assim, para alcançar o equilíbrio das contas públicas e assegurar o cumprimento das metas, é importante que esses três instrumentos funcionem de forma correta e coordenada, para desta maneira, demonstrar à sociedade que os recursos arrecadados sejam bem aplicados.

De forma sucinta, orçamento público é um instrumento de controle da Administração Pública. Nesse sentido, faz-se necessário estabelecer alguns princípios, os quais servem para a elaboração, execução e controle do orçamento público, garantindo, assim, que os recursos financeiros sejam mais bem aproveitados para atingir as metas planejadas pelo setor público.

De acordo com o Manual Técnico Orçamentário (MTO), receita pública, em sentido amplo, pode ser entendida como a entrada de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. São consideradas receitas públicas apenas as orçamentárias. Desse modo, entende-se receita pública como o dinheiro que ingressa nos cofres públicos, o qual possui como objetivo atender as despesas da administração pública.

No tocado aos gastos públicos, no Brasil foi instituída a Lei 4.320/1964 que estabelece normas de controle e elaboração orçamentária e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito federal. Essa Lei, designa de onde derivam os recursos e como esse dinheiro deve ser utilizado. Pires (2006), destaca que, despesa pública é o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de Direito público, sendo esta, responsável para o funcionamento dos serviços públicos.

Logo, despesa pública é toda saída de recursos dos cofres do Estado utilizada para o funcionamento e custeio da “máquina pública”, devendo esta ser utilizada para compra de bens e pagamentos de serviços que atendam a necessidade da população. Ainda de acordo com a Lei 4.320/1964, as despesas são classificadas quanto a sua categoria econômica em despesas correntes e despesas de capital. Conforme definida por Paludo (2015), as despesas correntes são as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, são todos os pagamentos realizados pelo Estado que tem como finalidade a contratação de pessoal, pagamento de encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Este mesmo autor esclarece que, as despesas de capital são as que contribuem

diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital sendo eles; os investimentos, inversões financeiras e amortização de dívidas.

Consoante a Lei 4.320/1964, a execução da despesa orçamentária processa-se em três estágios, os quais são classificados como: empenho, liquidação e pagamento. A partir disso, de acordo com Paludo (2015), toda despesa orçamentária deve seguir esses estágios, não podendo ocorrer a inversão de nenhuma fase. Todas estas fases devem seguir o padrão determinado para que o processo ocorra sem erros, minimizando dessa forma, possíveis prejuízos para o Estado.

Conforme Bezerra Filho (2008), a fase de empenho consiste no comprometimento da dotação orçamentária. O segundo estágio é o da liquidação, no qual ocorre a verificação do direito adquirido pelo credor, sendo feita pelo setor financeiro e/ou contábil da repartição. Esse estágio caracteriza-se pela entrega do material ou pelo serviço contratado. O último estágio é o do pagamento, que se caracteriza pela entrega do numerário ao credor, conforme o art. 62 da Lei nº 4.320/1964, o qual define que o pagamento da despesa só será efetuado após a liquidação.

Assim sendo, é indiscutível a importância do processo orçamentário nos certames licitatórios para a aquisição de bens e serviços para o setor público. Portanto, um orçamento bem estruturado, garante ao gestor uma melhor aplicação dos recursos para solucionar os problemas e/ou atender as necessidades da sociedade.

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO VERSUS UTILIZAÇÃO DA TI NO PROCESSO LICITATÓRIO

A administração pública, de forma abrangente, tem utilizado cada vez mais a tecnologia da informação em seus procedimentos, tornando os processos mais rápidos, como também os seus resultados e soluções. Segundo Tavares (2007), a tecnologia abrange o conjunto de conhecimentos aplicados para a obtenção de determinado fim. As mudanças tecnológicas permitem que, em grande parte, as pessoas continuem fazendo o que sempre fizeram, mas com maior rapidez e de forma mais confiável. Outra tendência da tecnologia é a contínua simplificação de sua operação, promovendo redução de custos.

O governo brasileiro faz uso de uma plataforma essencial para gerar eficiência e eficácia na efetivação dos seus serviços para a sociedade, o Comprasnet, principalmente em seus processos licitatórios. Trata-se de um portal em um site web, possuindo ainda outros sistemas associados, que agem de forma a apresentar dados para fornecedores cadastrados, informações sobre contratos realizados, informações sobre compras para os gestores públicos, procedimentos de licitação, pregão eletrônico, entre outros (Governo Federal A, 2019).

No portal do Comprasnet tem-se o Sistema de Serviços Gerais (SISG), instituído pelo Decreto nº 1.094/1994, que concretizou uma reforma administrativa baseada nos princípios do planejamento,

coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Além disso, em seu art. 30, foi determinada a organização centralizada de algumas atividades sob a forma de sistemas, com o intuito de estabelecer uma coordenação eficiente, padronizada e transparente, visando à redução de custos operacionais para a Administração. O SISG surge como parte integrante de um sistema administrativo orgânico que engloba toda a Administração Pública Federal, num esforço de coordenação das atividades de logística pública, com vistas à maior eficiência (Governo Federal B, 2019).

De acordo com Silva et al. (2005), nos dias de hoje, o foco da tecnologia da informação e da internet está especialmente voltado para a administração pública, sendo que tal empreendimento é conhecido como “governo eletrônico” ou e-gov. Nesse sentido, todos os níveis da administração pública (federal, estadual, municipal) vêm investindo e direcionando os seus serviços ofertados para os cidadãos na plataforma da internet. O governo eletrônico brasileiro está virando um modelo de sucesso com reconhecimento internacional.

Conforme Silva (2018), o surgimento de inovações em TI, como a internet, possibilitou às organizações a migração dos sistemas em plataformas convencionais para sistemas com interface web. Nas organizações governamentais, mais especificamente, fatores como a pressão da sociedade para otimização de gastos e fornecimento de serviços e informações de qualidade encontraram na TI o suporte para atendimento destas demandas, formando a base do e-gov.

Perante esta realidade, surgiu o sistema de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), que tem como foco principal a valorização das compras governamentais; como meio indutor de desenvolvimento sustentável, esse sistema busca viabilizar variáveis de sustentabilidade em todas as etapas da contratação, bem como a construção e consolidação de um modelo justo de desenvolvimento sustentável que promova a cultura institucional e que sirva de exemplo para a sociedade (Governo Federal C, 2019).

Posteriormente, tem-se o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), instituído pelo art. 7º do Decreto nº 1.094/1994; é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do sistema SISG. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O SIASG é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do SISG. O sistema inclui: divulgação e a realização das licitações; emissão de notas de empenho; registro dos contratos administrativos; catalogação de materiais e serviços e cadastro de fornecedores. É importante ressaltar que os órgãos que não integram o SISG podem utilizar o SIASG, integralmente ou em módulos específicos (Governo Federal D, 2019).

Além dos sistemas supracitados, o processo licitatório conta também com o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), que viabiliza o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços para os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, no âmbito do SISG. Uma vez inscrito no SICAF, o fornecedor estará cadastrado perante

qualquer órgão/entidade que utiliza o SIASG. O SICAF é totalmente digital, o que tornou a participação nas compras governamentais facilitada e o cadastramento e atualização dos dados passou a ser feita pelo próprio fornecedor, com certificado digital, diretamente na plataforma desse sistema (Governo Federal E, 2019).

Portanto, a utilização da TI na administração pública gera ganhos para a sociedade, servidor público, fornecedores que trabalham juntos ao setor público, bem como para a própria administração pública. Todos esses sistemas interligados, atuando conjuntamente, desenvolvem mecanismos de controle e transparência no processo licitatório, agregando valor e qualidade, bem como eficiência e eficácia para o bem-estar dos cidadãos, que consistem no foco principal de todo o trabalho efetuado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Essa seção traz uma análise dos trâmites referentes ao processo licitatório do Pregão Eletrônico nº 00001/2018, o qual teve como finalidade a aquisição de material de consumo para prover as necessidades do Programa Mulheres Mil, do *Campus* Pau dos Ferros/IFRN. O presente estudo buscou analisar e descrever as fases do processo licitatório referente ao certame acima mencionado. Assim, por se tratar de um Sistema de Registro de Preços (SRP), a licitação analisada buscou registrar formalmente os preços relativos ao material de aviamento do referido programa, para futuras aquisições em função de ser um material de uso contínuo.

Inicialmente, foi enviado um memorando solicitando, ao ordenador de despesas do *Campus* Pau dos Ferros do IFRN, a autorização para abertura de pregão eletrônico com a finalidade de adquirir material de aviamento para atender as atividades do programa mulheres mil realizadas na instituição. Em seguida, foi elaborado o termo de referência no qual foram especificados 13 itens, as quantidades e valores dos objetos a serem contratados.

As especificações dos objetos, bem como as quantidades constantes no termo de referência foram elaboradas pelo setor requisitante levando em conta as aquisições dos últimos três anos e, também, as variações na quantidade de alunos e as atividades desenvolvidas pelo programa mulheres mil do *Campus* Pau dos Ferros.

Ainda no termo de referência, foram estipuladas as obrigações da contratante e da contratada, assim como foram especificadas as sanções administrativas caso sejam violadas as normas que constam na Lei nº 8.666, de 1993, e na Lei nº 10.520, de 2002. Foram detalhadas as normas para a adesão na ata de registro de preços e as informações referentes ao credenciamento dos interessados no SICAF para a participação no pregão eletrônico. Estabeleceu-se, ainda, que a participação no pregão seria exclusiva para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas enquadradas no art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007, e cujo ramo de atividade fosse compatível com o objeto da licitação; além disso, as

empresas deveriam estar com credenciamento regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, conforme disposto no §3º do artigo 8º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 2010.

Em uma das fases do processo, a Diretoria de Licitação (DILIC), ao analisar o termo de referência, observou inconsistências e foi determinando que a Diretoria de Administração (DIAD) realizasse as devidas correções. De acordo com a DILIC, os itens 2, 6, 10 e 13 apresentaram divergências de valores, superando os limites aceitos pela referida diretoria.

Sanadas as inconsistências, foi encaminhada a Minuta do Edital do Pregão Eletrônico, do tipo menor preço, para Registro de Preços nº 01.2018, da UASG: 158374 – IFRN/ Pau dos Ferros, com participantes, para análise e parecer do setor jurídico. O valor total estimado para a aquisição do material, incluindo os órgãos participantes (o IFRN - Caicó, IFRN - São Paulo do Potengi e a Maternidade Januário Cicco), foi de R\$ 16.994,40 (dezesesseis mil, novecentos e noventa e quatro reais e quarenta centavos); além disso, vetou-se a participação de consórcios no referido pregão eletrônico.

O Pregão Eletrônico e o Procedimento de Registro de Preços foram as modalidades adequadas nesse processo, pois os bens foram qualificados como comum, pela unidade técnica, conforme estabelece o art. 1º da Lei nº 10.520/2002.

Em consonância ao Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme estabelecido no Art. 15 da Lei, fica estabelecido, dentre outras coisas, que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado, a seleção é feita mediante concorrência e a validade do registro não deve ser superior a um ano.

O termo de referência necessitou ser refeito e atualizado para ser incluído o nome do servidor que iria compor a Comissão de Pregoeiros e que atuaria na licitação. Foi também designada a equipe de apoio da DILIC e feita a inclusão dos critérios de sustentabilidade no termo de referência. Conforme rege a Instrução Normativa nº 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os órgãos da Administração Pública, quanto à aquisição de bens, poderão exigir critérios de sustentabilidade ambiental.

Atendidos todos os critérios determinados pela legislação e após serem feitas as novas correções, a despesa para realização da licitação foi autorizada pela diretoria geral do *Campus* Pau dos Ferros. Sua justificativa baseou-se no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015, por ser considerado essencial para o bom andamento das atividades do *Campus* e, ainda, por atender ao interesse público.

No certame analisado, três empresas atenderam a todos os requisitos necessários exigidos no edital. Apenas três, do total de treze itens, não foram adquiridos, pois não obtiveram nenhum lance. Assim sendo, o pregão eletrônico foi finalizado e o valor total da aquisição foi de R\$ 10.826,16 (dez mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos).

Após o encerramento da Sessão Pública, os licitantes melhor classificados foram declarados vencedores e o resultado do pregão nº 01/2018 foi adjudicado pregoeiro às 16:29 horas do dia 13 de abril de 2018, sendo, em seguida, solicitada a homologação do pregão. Após o resultado ser homologado pelo diretor geral do *Campus* Pau dos Ferros, o processo foi encaminhado à diretoria de administração (DIAD) para a inclusão no Sistema de Registro de Preço (SISRP), ficando sob responsabilidade dessa mesma diretoria a publicação no Diário Oficial da União (DOU) para a autorização da despesa.

Nesta perspectiva, relacionando para o objeto em estudo, o pregão eletrônico do *Campus* Pau dos Ferros, a autorização de despesa foi requerida a Diretoria-Geral do *Campus* no valor de R\$ 1.513,03 (mil, quinhentos e treze reais e três centavos), tendo como objeto a aquisição de material de costura e aviamentos destinados ao Programa Mulheres Mil. Após a despesa ser autorizada, foi enviada para a Coordenadoria de Finanças e Contratos (COFINC) para a formulação das notas de empenho, sendo o processo finalizado na data de 03/05/2018, às 15:36:09, após os empenhos serem finalizados.

Em relação à parte orçamentária, tanto no pregão eletrônico como em outros procedimentos licitatórios, é indispensável a observância de aspectos como a dotação orçamentária e disponibilidade de crédito. Contudo, para essa licitação em específico, a dotação orçamentária é facultativa, pois se trata de um Sistema de Registro de Preços, conforme a Orientação Normativa AGU nº 20/2009 c/c art. 7º, § 2º, do Decreto nº 7.892/2013. A despesa citada está vinculada ao Planejamento Institucional do *Campus* para o exercício do ano de 2018.

Dessa forma, o pregão eletrônico segue um Procedimento Operacional Padrão (POP), que é regimentado pela lei acima citada; o POP consiste em uma descrição detalhada para a realização de uma tarefa, ou seja, é um roteiro padronizado para realizar uma atividade, sendo que, no caso do pregão, objetiva a obtenção de bens ou serviços. Segundo Guerrero, Beccaria e Trevizan (2008), a melhor forma de iniciar a padronização é através da compreensão de como ocorre todo o processo. Para isso, é necessária uma representação sistematizada: um exemplo é o Procedimento Operacional Padrão (POP), que descreve cada passo crítico e sequencial que deverá ser dado pelo operador para garantir o resultado esperado da tarefa. Em relação ao gerenciamento dos processos, o processo licitatório analisado não realiza trabalhos específicos para a redução dos tempos de ciclo, a minimização dos erros e do retrabalho, gerando excessos burocráticos para um procedimento que já é essencialmente burocrático, causando uma retroação em relação aos setores que executam as operações neste processo licitatório.

Neste sentido, o setor público age de uma forma focada em resultados para alcançar eficiência e eficácia para o bem-estar dos cidadãos. Por isso, tem sido cada mais valorizada a utilização de indicadores de desempenho - uma ferramenta bastante utilizada para a melhoria de execução dos processos. Conforme destaca Oliveira (2014), estes indicadores atuam em alguns eixos: definição dos objetivos como consequência de toda a organização, acompanhamento do desempenho dos processos e identificação das

áreas onde devem ser feitas ações corretivas ou melhorias. É importante que indicadores e avaliações sejam feitos, periodicamente, nos setores envolvidos nos processos licitatórios para que ocorra diminuição da burocracia, a fim de reduzir o tempo na operacionalidade e se alcance os resultados previstos, bem como para a aquisição de bens e serviços (Silva, 2016).

A fim de identificar e eliminar os gargalos que causam morosidade nos procedimentos e, ainda, desperdício de tempo, bem como para evitar que a tarefa seja refeita várias vezes, como foi identificado no certame analisado, é necessário que o setor responsável pela criação da licitação elabore um fluxograma como instrumento de apoio na construção do termo de referência, tendo em vista que, no processo licitatório analisado, esse foi o gargalo identificado.

Além disso, para garantir agilidade nos procedimentos, é fundamental que haja a colaboração de todos os envolvidos no processo, desde a pessoa que elabora o termo de referência, a ata de registro de preço, o setor jurídico, a comissão e o ordenador da despesa, até a pessoa que elabora o edital. É válido salientar, ainda, que é essencial um bom planejamento das ações para que os resultados sejam alcançados, pois, dessa forma, pode-se evitar o desperdício de tempo e de recursos durante os procedimentos.

Ademais, os sistemas de informação, bem como os recursos de tecnologia de informação, agiram como facilitadores durante todo esse processo de execução e operação do pregão eletrônico objeto desse estudo. Dessa forma, vale ressaltar que o Comprasnet, principal mecanismo utilizado para o pregão, atua de forma integrada com outros sistemas como: SISG (Sistema de Serviços Gerais), PEN (Processo Eletrônico Nacional), Central de Compras, SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), entre outros.

No tocante à área orçamentária, o pregão eletrônico analisado se constitui como uma despesa pública que, de acordo com a Lei 4320/64, transcorre em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Dessa forma, todos os mecanismos utilizados nos processos licitatórios visam garantir uma maior transparência das atividades praticadas pelos administradores.

Além do mais, desde 2000, o governo brasileiro tem adotado várias medidas legais e institucionais para a promoção da transparência e para instituir melhorias práticas em gestão segundo padrões aceitos internacionalmente. Nesse contexto, o papel da informação e das novas tecnologias da comunicação e informação tem importante atuação, uma vez que permitem novas formas de participação social na gestão dos recursos públicos, conferindo maior legitimidade às políticas públicas em benefício da eficácia, responsividade, transparência e governança (Dias et al., 2013). Portanto, o governo tem gerado cada vez mais investimentos nos sistemas de informação e em novas tecnologias de informação, principalmente na área de licitação, pois elas aproximam as relações entre o poder público, fornecedores e, principalmente, a sociedade, o que viabiliza de fato o cumprimento dos princípios licitatórios, além de gerar maior controle e transparência durante os processos licitatórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou analisar as fases do processo licitatório referente ao pregão eletrônico nº 01/2018 do *Campus* Pau dos Ferros do IFRN, o qual teve como finalidade a aquisição de materiais de aviamento para as atividades do Programa Mulheres Mil, sendo analisado o processo 23137.053140.2017-97.

Ao longo do desenvolvimento da análise acerca deste pregão, observou-se que a economia, qualidade e a sustentabilidade dos produtos foram fatores de grande importância para a escolha dos objetos, que foi feita mediante a forma de pesquisa de preço, a fim de garantir bons objetos para viabilização do Programa Mulheres Mil. Outro ponto a ser destacado no estudo foi a valorização de microempresas, empresas de pequeno porte, além de sociedades cooperativas, agregando valor aos produtos desenvolvidos por estes empreendedores.

A relevância deste estudo é demonstrada já no início do pregão eletrônico, ou seja, no alcance de sua finalidade, que é a de viabilizar a realização de um programa que faz parte de uma das políticas públicas do Governo Federal e que tem como foco valores como educação, cidadania e desenvolvimento sustentável. Além disso, o Programa Mulheres Mil está inserido especialmente nos eixos promoção da equidade, igualdade entre sexos, combate à violência contra mulher e acesso à educação. Vale ressaltar que o programa também contribuiu para o alcance das Metas do Milênio, promulgadas pela ONU em 2000 e aprovada por 191 países. Entre as metas estabelecidas estão a erradicação da extrema pobreza e da fome, promoção da igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres e garantia da sustentabilidade ambiental.

Os eixos deste programa, já citados acima, possibilitam a inclusão social, por meio da oferta de formação focada na autonomia e na criação de alternativas para a inserção no mundo do trabalho, para que essas mulheres consigam melhorar a qualidade de suas vidas e das de suas comunidades. Nesta perspectiva, programas como esse chamam a atenção do poder público, por meio do seu caráter de transparência, para a busca cada vez mais da efetivação de programas que geram mudanças, transformações e qualidade de vida para a sociedade. Além disso, no aspecto acadêmico, dada a importância do tema, propõe-se o desenvolvimento de novas pesquisas sobre programas de caráter de promoção da qualidade de vida da sociedade, abrangendo diversas áreas de estudo.

Quanto ao processo licitatório, em gestão de processos, as atividades se repetem frequentemente sem ocorrer uma reavaliação a fim de reduzir o tempo, os erros ou o retrabalho; na parte de sistemas de informação foi analisado que os procedimentos de execução da licitação perpassam por vários tipos de sistemas da informação, desenvolvidos pelo Governo Federal, para garantir agilidade nos procedimentos. Quanto à parte orçamentária, o requerimento para o recurso financeiro no pregão se constitui como despesa pública, onde foi analisado seus estágios; e, em relação à legislação referente ao Pregão Eletrônico nº 01/2018 seguiu-se os trâmites legais determinados pelo regimento específico, a Lei 8.666/93.

No desenvolvimento da pesquisa, em seu caráter teórico, teve-se como foco ampliar a compreensão sobre o processo licitatório e, em especial, o realizado no *Campus* Pau dos Ferros do IFRN, mediante a integralização de matérias como: orçamento público, licitações e contratos, sistemas de informação e gestão de processos, matérias essas que são essenciais para processos licitatórios mais ágeis e eficientes, bem como em pregão eletrônico. Para tanto, foram analisadas algumas noções orçamentárias, tendo como foco a despesa pública, os sistemas de informatização que o poder público tem utilizado para gerar eficiência e eficácia na execução de suas atividades, o delineamento dos processos a serem seguidos e que permeiam toda a licitação, bem como a explicação de fatores observados quanto a estruturação licitatória de todo este processo.

A análise de dados permitiu a identificação dos procedimentos e etapas realizadas em todo o processo da licitação, começando no planejamento da aquisição do objeto, termo de referência, bem como a disputa no certame, assinatura da ata, homologação, adjudicação e emissão de notas de empenho para cada fornecedor. Portanto, para que o processo licitatório atinja a sua finalidade, que é a escolha de fornecedores de forma isonômica e eficiente, todos os mecanismos mencionados durante esse estudo são essenciais para garantir que as contratações ocorram sem irregularidades. Vale ressaltar, ainda, que é essencial que o gestor faça um bom planejamento para que os recursos sejam utilizados em benefício do bem-estar da sociedade.

Além disso, é necessário um investimento maior na profissionalização dos servidores envolvidos na elaboração e execução do certame. É importante que sejam realizados treinamentos periódicos para esses profissionais, a fim de minimizar erros, evitando com isso atrasos, uma vez que se trata de um procedimento bastante burocrático e que envolve vários setores da organização.

Para futuras pesquisas, sugere-se a análise de outros processos licitatórios do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, bem como a análise de processos licitatórios de outras instituições públicas, com a finalidade da melhoria dos processos organizacionais nas instituições públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angélico J (2014). Contabilidade Pública. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 272p.
- Bezerra Filho J (2008). Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 360p.
- Brasil (1988). Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- Brasil (2005). 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. Diário Oficial da União, 1º jun. 2005.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Brasil (2013). Decreto nº 7892, 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 23 jan. 2013.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Brasil (2015). Decreto nº 8540, 9 de outubro de 2015. Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos. Brasília, 9 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Decreto/D8540.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Brasil (2017). Decreto nº 9094, 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Diário Oficial da União, 17 de jul. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9094-17-julho-2017-785213-publicacaooriginal-153382-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20simplifica%C3%A7%C3%A3o%20do,Carta%20de%20Servi%C3%A7os%20ao%20Usu%C3%A1rio.>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

Brasil (2010). Instrução normativa nº 02, 11 de outubro de 2010. Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=672>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

Brasil (1964). Lei nº 4.320, 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. Brasília, 4 de mai. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 25 fev. 2019.

Brasil (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

- Brasil (2002). Lei nº 10.520, 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 17 de jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- Brasil (2007). Lei nº 11.488, 15 de junho de 2007. Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI. Brasília, 15 de jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11488.htm>. Acesso em: 23 abr. 2019.
- Brasil (2017). Manual Técnico de Orçamento - MTO. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. 166. Edição 2018. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2019.
- Brasil (2009). Orientação normativa nº 10, 01 de abril de 2009. Para fins de escolha das modalidades licitatórias convencionais (concorrência, tomada de preços e convite), bem como de enquadramento das contratações previstas no art. 24, i e ii, da lei nº 8.666/1993. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25448808/do1-2017-04-20-orientacao-normativa-n-10-de-1-de-abril-de-2009>. Acesso em: 7 mai. 2019.
- Carvalho D (2010). Orçamento e contabilidade pública. 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 797p.
- Chiavenato I (2005). Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 539p.
- Gestão de processos é o diferencial (2015). Endeavor Brasil, n.11, p.111-222, jul./nov. 2015. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/financas/gestao-de-processos/#>>. Acesso em: 17 abr. 2019.
- Dias G, Freire G, Nascimento S (2013). A tecnologia da informação e a gestão pública. Gestão & Aprendizagem [21/03/2013]. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/mpgoa/article/view/15347/9198>>. Acesso em: 9 mai. 2019. 16p.
- Justen Filho M (2014). Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993. 16ª ed. Brasília: Revista dos Tribunais. 1277p.
- Gil AC (2002). Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 175p.
- Governo Federal A (2019). Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>> Acesso em: 14 mai. 2019.

- Governo Federal B (2019). Disponível em: <www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>
Acesso em: 14 mai. 2019.
- Governo Federal C (2019). Disponível em:
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sustentabilidade>> Acesso em: 14 mai. 2019.
- Governo Federal D (2019). Disponível em:
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>> Acesso em: 14 mai. 2019.
- Governo Federal E (2019). Disponível em:
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sicaf>> Acesso em: 14 maio, 2019.
- Gray DE (2012). Pesquisa no Mundo Real. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 488p.
- Guerrero GP, Beccaria LM, Trevizan MA (2008). Procedimento operacional padrão: utilização na assistência de enfermagem em serviços hospitalares. vol. 16. n 6. Ribeirão Preto: Revista Latino-Americana de Enfermagem. 7p.
- Mello C (2009). Curso de direito administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 1102p.
- Oliveira S (2014). Gestão de processos: fundamentos, técnicas e modelos de implementação: foco no sistema de gestão de qualidade com base na ISSO 9000:2000. 2ª ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 310p.
- Paim R (2009). Gestão de processos: pensar, agir e aprender. Porto Alegre: Bookman Editora, 327p.
- Paludo AV (2015). Orçamento Público, AFO e LRF, teoria e questões. 5ª ed. São Paulo: Método, 501p.
- Pires JBF (2006). Contabilidade pública. 9ª ed. Brasília: Franco & Fortes, 559p.
- Portal IFRN (2019). Pregão eletrônico sistema de registro de preços IFRN/Pau dos Ferros nº 1/2018. Aquisição de materiais de consumo destinados a suprir as necessidades das atividades do programa Mulheres Mil (zíper, agulha, botão, alfinete, silicone, tecido, esquadro, tesoura, abridor de casa e botão). Disponível em: <<https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/2018/pregoes-2018/pau-dos-ferros/pregao-eletronico-no-1-2018-uasg-158374/pregao-no-1-2018/view>>. Acesso em 21 mai. 2019.
- Portal IFRN (2019). Programa Mulheres Mil. Disponível em:
<<http://portal.ifrn.edu.br/extensao/mulheres-mil>> Acesso em: 21 mai. 2019.
- Silva A, Ribeiro JA, Rodrigues LA (2005). Sistemas de Informação na Administração Pública. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 403p.
- Silva FH et al. (2016). Estudo sobre indicadores de desempenho utilizados nos processos licitatórios na modalidade pregão em sua forma presencial e eletrônica na seccional da Justiça Federal em

Natal/RN. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 65p.

Silva LRC et al. (2009). Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: Congresso Nacional de Educação — EDUCERE, IX, Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia, III. Curitiba, 4566p.

Silva RB (2018). Processo eletrônico no Brasil: um estudo sobre facilitadores, inibidores e benefícios da sua adoção. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGA – FURG, Universidade Federal do Rio Grande, 113p.

Sordi JOD (2017). Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 440p.


Tavares MC (2007). Gestão estratégica. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 448p.


Yin RK (2015). Estudo de caso: planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 290p.

Ordem Cronológica de Pagamentos no Setor Público à luz da Resolução nº 032/2016, TCE-RN: o caso de Caraúbas/RN¹

Recebido em: 15/01/2021

Aceito em: 22/01/2021

 10.46420/9786588319499cap3

Gustavo Fernandes Sales^{2*} 

Antônio Tácio de Sales Benevides³ 

INTRODUÇÃO

Mencionada pela Lei nº 8.666, de junho de 1993, os pagamentos dos processos de despesa pública devem observar a ordem cronológica considerando a exigibilidade a partir da efetiva liquidação da despesa, porém só foi tornado obrigatório atualmente. No Rio Grande do Norte foi regulamentada no ano de 2016, por meio de resolução expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), tornando obrigatória aos municípios a partir do ano de 2017. E isso quer dizer que nos pagamentos das obrigações para com terceiros, tanto relativas ao fornecimento de bens quanto locações, realizações de obras e prestação de serviços, cada unidade da administração pública deverá obedecer estritamente à cronologia das datas de suas exigibilidades, salvo as exceções por situações de relevantes razões de interesse público, e que estas deverão ser previamente publicadas (Brasil, 1993).

Por ser uma prática aplicada nos últimos anos pelos municípios do estado, sendo no município de Caraúbas/RN, objeto desta pesquisa, adotada em 15 de março de 2018, há pouco conhecimento das alterações trazidas por esta nas rotinas processuais e práticas destes municípios. Devido a isso surgiu a seguinte pergunta: Qual o impacto da observância à ordem cronológica de pagamentos na execução da despesa pública pela gestão de Caraúbas/RN, conforme disciplina a Resolução nº 032/2016-TCE/RN?

A partir desse questionamento, esta pesquisa tem por objetivo geral analisar o impacto da observância à ordem cronológica de pagamentos na execução da despesa pública pela gestão do município de Caraúbas/RN e que, para ser atingido, foram analisadas as rotinas processuais de execução da despesa pública, anteriores e posteriores da adesão à cronologia de pagamentos, como também buscou-se identificar e analisar as alterações na legislação municipal relativas a adoção, investigando a percepção dos

¹ Versão preliminar do artigo publicado nos Anais do 13º Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte (13º CONGESP);

² Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte;

³ Bacharel em Ciências Contábeis e Especialista em Gestão Pública Municipal. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

* Autor Correspondente: gustavo.fsales@gmail.com

gestores financeiro e contábil acerca das mudanças de rotina promovidas pela adoção e avaliado os impactos na relação ente público *versus* fornecedores.

Como hipótese, entende-se que o cumprimento desta resolução pela Prefeitura do Município de Caraúbas/RN contribui para a garantia do tratamento isonômico às pessoas físicas ou jurídicas que prestam serviços ou fornecem bens, assim como influencia positivamente as relações entre contador, secretaria de finanças e tesouraria para com os fornecedores, já que os procedimentos de pagamentos das despesas obedecem unicamente às ordens sequenciais de exigibilidade.

A partir do estudo acerca dos processos de despesas públicas que se enquadram nos critérios para compor as filas de pagamentos no Município de Caraúbas/RN, essa pesquisa busca verificar as alterações ocorridas no dia a dia da atuação dos servidores públicos, como também em relação aos prestadores de serviços e/ou fornecedores de bens envolvidos no processo de aquisição pública, considerando ser uma rotina nova que afeta diretamente a relação entre eles. Também procura instigar o meio acadêmico, a produção de conteúdo científico nesta área e sobre esta ferramenta de controle, já que é notável que ainda há poucos trabalhos publicados sobre isto.

Essa pesquisa se enquadra como um estudo de caso pelo objetivo de aprofundar-se nas rotinas processuais e práticas da execução da despesa pública do município de Caraúbas/RN. Primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para o embasamento do estudo, a partir de referências publicadas em livros, artigos científicos, legislação, entre outros meios que abordam o assunto pesquisado. Posteriormente, foi estabelecido um comparativo entre os processos de despesa do exercício de 2017 (quando ainda não possuía adoção a cronologia de pagamentos) com os exercícios de 2018 a 2019 (período que passou a vigorar a obrigatoriedade aos municípios); também foi explorada a legislação (na forma de leis, resoluções e instrução normativa), buscando identificar as alterações promovidas pela adoção à cronologia de pagamentos por meio de pesquisa documental, em documentos fornecidos pela entidade estudada e publicações. E, por fim, para identificar e analisar os impactos nas relações dos credores com o ente público, foi realizado um levantamento por meio da aplicação de questionários com questões mistas, de forma qualitativa, direcionados aos funcionários ligados às etapas da execução da despesa pública (dos setores de compras, contabilidade e tesouraria) e aos prestadores de serviços e fornecedores de bens, para analisar as opiniões dos envolvidos no processo de despesa pública, estabelecendo fluxos de causa/efeito, enquadrando-se também como uma pesquisa explicativa.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A interpretação de Administração Pública fornecida por Di Pietro (1992) trata que ela: “[...] abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do

Poder Executivo”. Conforme isto, é o conjunto de entidades e órgãos (compondo o Estado) que exercem atividade administrativa visando atender o interesse público. Esse atendimento ao interesse público é realizado prestando os serviços essenciais à sociedade, sendo administração pública definida por Meirelles (1994) como “[...] todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

As funções, realizadas pelo Estado, das necessidades coletivas são as de saúde pública, a disponibilização de educação para todos, assistencialismo para população necessitada (como, por exemplo, as famílias que estão em situações de vulnerabilidade social, afetadas por diversos fatores socioeconômicos que as deixam em processo de exclusão social), infraestrutura etc., assim como intervenção na economia para mantê-la equilibrada. Para conseguir realizar adequadamente sua(s) função(ões), a administração pública usa os recursos arrecadados da sociedade por meio da tributação; nesse sentido, Silva (2004) afirma que “[...] as finanças públicas envolvem toda a ação do Estado para satisfação das necessidades coletivas e como consequência o estudo da conveniência e oportunidade da adequabilidade das ações a serem desenvolvidas para o atendimento de tais necessidades”. Esses recursos disponíveis ao ente público compõem as finanças públicas que, por sua vez são caracterizadas por Pereira (1999) como “[...] a atividade financeira do Estado orientada para a obtenção das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo do serviço público”. As finanças públicas são compostas pelas despesas e receitas, que serão abordadas no próximo tópico.

RECEITA E DESPESA PÚBLICA

Como é de comum conhecimento, os gastos públicos têm que ocorrer aos ditames das leis vigentes, principalmente pela Lei nº 4.320, de 1964. As despesas precisam estar devidamente fixadas e as receitas previstas no orçamento; essas despesas servirão como tetos dos gastos para o órgão público utilizar suas receitas e no caso da necessidade de ultrapassar esse limite será necessária suplementação devidamente aprovada perante o poder Legislativo.

Receita pública

Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional (2017), o orçamento “[...] representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período”, sendo que esse ingresso de recursos corresponde à receita pública, pela realização, majoritariamente, de recolhimento de impostos e repasses de outros órgãos públicos. O ente público precisa ser financiado para poder manter-se e realizar suas atividades sociais.

Para Kohama (2008), a receita pública “[...] é todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores, que o

governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos que derivem direitos a favor do Estado [...]”. Ou seja, essa receita pode ser ou não em dinheiro, e que elas precisam estar previstas em leis vigentes. Em decorrência dessas disponibilidades adquiridas, o ente público estará apto para exercer suas funções e liquidar as despesas contraídas a partir disso. Esses gastos realizados pelo Estado para solver suas dívidas e cumprir com suas atribuições para o benefício social são denominados de despesa pública (Richartz, 2009), cujos aspectos conceituais serão abordados a seguir.

Despesa pública

A despesa pública é definida por Piscitelli et al. (2012) como “[...] um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata – com redução das disponibilidades – ou mediata – com reconhecimento dessa obrigação”. Ressalta-se que no setor público se aplica o regime misto, sendo o regime de caixa utilizado para as receitas, que as reconhece no momento do recebimento, e utiliza o regime de competência para as despesas, que são reconhecidas independentemente do seu pagamento.

A diferença entre despesa na contabilidade pública e na contabilidade empresarial é que, nesta última, ela significa um determinado gasto que tem como fim a obtenção de receita específica, enquanto na contabilidade pública será o gasto dentro da receita arrecadada para financiar sua manutenção e os serviços prestados à sociedade.

O Portal da Transparência do Governo Federal (2018) define a despesa pública como a aplicabilidade dos recursos obtidos pela arrecadação de impostos com a finalidade de custear os serviços públicos. Assim como as receitas, as despesas orçamentárias são classificadas como correntes e de capital, e também são divididas pela mesma lógica. As despesas correntes diminuem o ativo sem aumento do ativo ou redução do passivo, ou aumentam o passivo sem aumentar o ativo ou reduzir o passivo correspondente; são exemplos de despesas correntes os gastos com pessoal, aquisição de materiais de consumo e serviços de terceiros. Todavia, as despesas de capital representam um fato permutativo, com o aumento ou a redução patrimonial equivalente nas contas públicas e, como exemplo, têm-se os investimentos com obras ou equipamentos permanentes, a aquisição de imóveis, a concessão de empréstimos, etc. (Piscitelli et al., 2012).

Após a devida legalidade orçamentária para a execução da despesa, as compras e contratações interessadas pelo ente público licitadas (exercida pelos ditames da Lei nº 8.666/93 e que busca a opção mais vantajosa para o ente público) passarão por 3 fases: empenho, liquidação e pagamento. Tais fases são detalhadas a seguir:

- **Empenho:** é caracterizado como o ato emanado de autoridade competente e acarreta a obrigação de pagamento pendente (Lei nº 4.320, 1964). Nenhuma despesa pública pode ser efetuada sem a

emissão prévia da nota de empenho, reservando dotação orçamentária para posterior realização do pagamento, caso as cláusulas contratuais sejam realizadas. O empenho pode ser ordinário quando o valor é conhecido e pago em uma parcela; global, quando o montante também é conhecido, porém será pago parcialmente ao decorrer do exercício; e estimativo, quando o valor a ser pago não pode ser definido concretamente (Piscitelli et al., 2012).

- **Liquidação:** após empenhada a despesa pública, o contratado deve exercer seu dever de prestar serviço e/ou fornecer os bens que, por sua vez, realizado o processo entra na sua segunda fase, a liquidação que, de acordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/64, “[...] consiste na verificação do direito adquirido por base de títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.” (Brasil, 1964). O documento fiscal (nota fiscal, fatura ou documento equivalente) emitido pela contratada servirá como documento comprobatório, sendo confrontado com a nota de empenho anteriormente emitida e, em concordância, o setor contábil deve realizar o registro contábil referente à liquidação.
- **Pagamento:** a última fase é o pagamento, ou seja, após o registro anterior, o processo será encaminhado para pagamento que, conforme Silva (2004), “[...] é o ato pelo qual a Fazenda Pública satisfaz o credor e extingue a obrigação”, devendo, desta forma, obedecer a todas as formalidades existentes.

A ordem cronológica de pagamentos está diretamente ligada às duas últimas fases da execução da despesa pública, pois os processos são inseridos na ordem de sequência de pagamentos após o atesto na nota, ou seja, no momento da liquidação do processo.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

A ordem cronológica de pagamentos no setor público é prevista desde 1993 pela Lei nº 8.666 (estatuto geral de licitações e contratos da administração pública), onde diz que os processos de despesa devem ser pagos em ordem cronológica de suas exigibilidades. Essa imposição visa cumprir, primordialmente, o princípio constitucional da isonomia, que garante que todos são iguais perante a lei, assim como o princípio da moralidade, fazendo com que o ente público aja com razoabilidade e justiça perante a sociedade, especificamente perante aos seus credores.

Porém, apesar de prevista há tanto tempo, o setor público não vinha observando isso na execução dos pagamentos de despesas, fazendo o mal-uso da máquina pública, utilizando muitas vezes a má-fé para dar prioridade a pagamentos específicos, por motivos como favorecimento de correligionários políticos, perseguição de adversários etc., por conseguinte, ferindo o tratamento isonômico com seus fornecedores. Além disso, aumenta a desorganização dos processos já que não seguia uma ordem de antiguidade, podendo acarretar muitos atrasos, havendo a possibilidade de o ente público descumprir com determinadas cláusulas contratuais de pagamento (estabelecidas nas licitações) e sair prejudicado.

Apesar de prevista na lei citada, houve necessidade da normatização dos procedimentos quanto à forma de organização da lista de credores, do momento em que o crédito é inscrito na lista, as situações que não cabem a aplicabilidade da cronologia de pagamentos, etc. (Portal de Compras do Governo Federal, 2018). À vista disso, depois desses anos todos sem o efetivo cumprimento deste artigo da Lei nº 8.666/93, a Instrução Normativa nº 02/2016 (MPOG, 2016) regulamentou a obrigatoriedade de implantação das filas de pagamentos para o setor público da seguinte forma:

O pagamento das obrigações contratuais deverá observar a ordem cronológica de exigibilidade, a ser disposta separadamente por unidade administrativa e subdividida pelas seguintes categorias de contratos:

- I - fornecimento de bens; II - locações;
- III - prestação de serviços; ou
- IV - realização de obras. (MPOG, 2016).

A partir de então, os órgãos da administração pública devem cumprir com a cronologia de pagamentos, separando os processos de despesas (como mencionado, referentes a: fornecimento de bens, locações, prestação de serviços ou realização de obras) em filas organizadas dos mais antigos aos mais recentes pela data da liquidação e atesto.

Ordem cronológica no âmbito dos jurisdicionados do TCE-RN e sua regulamentação

A cronologia de pagamentos é regulamentada no Estado do Rio Grande do Norte através da Resolução nº 032/2016 do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RN, 2016), que no seu primeiro artigo estabelece:

A presente Resolução institui procedimentos, rotinas, deveres e responsabilidades para a adequada observância da ordem cronológica de pagamentos de obrigações de natureza contratual e onerosa firmados por cada unidade da Administração Pública pertencente ao Estado do Rio Grande do Norte e a qualquer dos seus Municípios, com vistas ao cumprimento ao art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como estabelece diretrizes para a edição de regulamentos próprios acerca da matéria por parte dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RN, 2016).

Todas as unidades gestoras, que são elas os órgãos, fundos e unidades administrativas envolvidas na administração direta que tem competência para licitar e/ou ordenar despesas, as entidades autárquicas e fundacionais, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas controladas e os consórcios públicos (TCE-RN, 2016), a partir do primeiro dia de janeiro de 2018, devem organizar listas de créditos, agrupando os processos com fontes de recursos próprios em lista única e os de recursos vinculados serão separados por cada recurso que exija finalidade específica (como recursos provenientes dos fundos de saúde e assistência, empréstimos, convênios etc.). Deve-se separar, ainda, uma lista para os pequenos créditos, para que empresas ou pessoas de uma dimensão menor que os outros fornecedores sejam organizados entre si e que possa ser cumprido o pagamento sem ter que esperar tanto.

Esta resolução foi alterada duas vezes, primeiramente pela Resolução nº 024/2017 (TCE-RN, 2017), que altera e acrescenta diversos dispositivos, nos itens conceituais, nos prazos e também na competência do TCE-RN, e pela Resolução nº 03/2018 (TCE-RN, 2018), alterando apenas o 18º artigo no quesito da elaboração de cronograma de pagamentos para os restos a pagar do ano de 2017.

Os procedimentos mencionados referem-se ao plano, metodologia, instrumentos, condições e prazos, que são estabelecidos na licitação e no contrato, para que haja a efetiva realização da prestação contratada e autenticação de sua realização.

Como visto anteriormente, para compor as filas de pagamentos das unidades gestoras o processo deve estar liquidado; para isso, o processo de liquidação inicia a partir da entrega da solicitação de cobrança (que acompanha a nota fiscal, fatura ou documento equivalente) por parte do credor ao setor responsável por ordenar as solicitações de cobrança recebidas e, por sua vez, este terá até dois dias para encaminhar ao setor contábil, onde será realizado o registro; após esse procedimento, o setor contábil direciona este processo ao gestor de contrato responsável para a conferência entre o que foi entregue, a nota fiscal e a nota de empenho (o que foi solicitado) e, caso tudo esteja conforme, emitir o “atesto” (TCE-RN, 2016).

Em caso do não cumprimento do prazo, por culpa unicamente do ente público em questão, estabelecido em contrato, e na ausência deste, o prazo máximo será de quinze dias, sem a liquidação da despesa, tendo este processo prioridade sob todos os outros que estejam na mesma situação empenhados com a mesma fonte de recursos (TCE-RN, 2016).

Após estar devidamente qualificada, este será encaminhado para o setor de pagamentos que o ordenará por fonte de recursos, conforme prevê a resolução; a partir disto, o órgão público terá 05 (cinco) dias para realizar o pagamento, no caso de pequenos valores, e no máximo 30 (trinta) dias para os demais casos. Não serão pagos processos, mesmo que estejam aptos, quando houver outro processo melhor qualificado (TCE-RN, 2017). A norma ainda diz que o pagamento parcial é permitido quando não houver disponibilidade financeira para o pagamento integral, porém o saldo pendente de pagamento permanecerá na mesma posição.

O descumprimento da ordem cronológica de pagamentos é permitido em casos de grave perturbação da ordem, estado de emergência, calamidade pública, decisão judicial ou do Tribunal de Contas que determine a suspensão de pagamento e relevante interesse público. Para a realização da quebra da ordem, a justificativa deve ser, anteriormente, publicada em imprensa oficial (TCE-RN, 2016).

Existem casos onde não se faz necessário a observância a esta norma, como o suprimento de fundos, remuneração e demais verbas devidas a agentes públicos, contratações de concessionárias públicas, obrigações tributárias e outras despesas que não sejam regidas pela Lei nº 8.666/93. Observa-se que um dos motivos mais explícitos para a desobrigação das despesas citadas é a incidência de juros e multas no atraso dos pagamentos, tornando estas despesas mais onerosas; outro motivo seria a impossibilidade de

manutenção das atividades públicas se houvesse a suspensão dos serviços essenciais para trabalho (energia, água, internet etc.).

A resolução ainda disciplina os procedimentos aplicáveis aos restos a pagar que, conforme a Secretaria do Tesouro Nacional (2017), são: “[...] todas as despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente”, ou seja, consiste nos empenhos que não puderam ser pagos até 31 de dezembro.

Os restos a pagar são divididos em dois tipos conforme a situação contábil na qual se encontra e serão tratados de forma divergente na cronologia de pagamentos; assim, os restos a pagar processados tratam-se das despesas que já foram liquidadas até 31 de dezembro e estão pendentes de pagamento (Piscitelli et al., 2012), e na cronologia de pagamentos terão prioridade nos processos liquidados no exercício seguinte e deverão ser pagos até o limite de 15 (quinze) dias; os restos a pagar não processados são os empenhos não liquidados até 31 de dezembro, estando em execução e não se reconhece o direito líquido e certo do credor (Piscitelli et al., 2012), e serão inseridos nas listas de credores, do exercício seguinte, a partir do momento do atesto.

A legislação exige, por motivos de transparência fiscal, que todos os órgãos subordinados ao uso da cronologia de pagamentos disponibilizem informações de suas filas de dívidas em meio eletrônico abrangendo o número do processo administrativo, objeto do contrato, procedimento licitatório correspondente, data de vencimento do pagamento, identificação da parcela (quando não for pagamento único), número do documento de cobrança e sua data de protocolamento, data do atesto, valor da liquidação, data e valor do pagamento, nome e número do CPF/CNPJ do credor e do ordenador de despesas responsável pelo pagamento (TCE-RN, 2016).

Nesse sentido, este artigo também visa contribuir para o combate à corrupção e aumentar a possibilidade de controle por parte da sociedade ao checar se os recursos arrecadados estão sendo utilizados como deveria, sendo de responsabilidade do TCE-RN a fiscalização dos jurisdicionados no que se refere, por exemplo, à efetivação das publicações conforme a resolução impõe.

Regulamentação dos critérios para pagamento em ordem cronológica no âmbito do município de Caraúbas/RN

O município de Caraúbas/RN, sendo um jurisdicionado do TCE-RN, teve que adequar-se à resolução nº 032/2016 (TCE-RN, 2016) e para isso foram emitidos dois decretos municipais, o nº 11/2018 e o nº 31/2018, objetivando o estabelecimento de critérios e procedimentos específicos para a realidade do município destinados ao acatamento da ordem cronológica de pagamentos.

O processo de liquidação da despesa iniciará quando o credor protocolar a nota fiscal, fatura ou documento equivalente, já que não há costume de emissão, por parte dos credores regionais, da solicitação

de cobrança, junto ao setor de compras da Prefeitura Municipal de Caraúbas, ou nos setores de protocolo na Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social e na Secretaria Municipal de Saúde (no caso de despesas referentes às respectivas secretarias); a partir disto, o processo “despesa em liquidação” será finalizado pela confecção do “Termo de Recebimento Definitivo” por parte do gestor do contrato que será anexado aos autos em caso de nenhuma pendência com a documentação. De acordo com o Decreto Municipal nº 11/2018, da Prefeitura Municipal de Caraúbas/RN, de 15 de março de 2018 (PMC, 2018a), este documento será acompanhado com as seguintes documentações:

- I – certidões para verificação da situação cadastral do fornecedor, do prestador de serviços ou do responsável pela execução de obras, devidamente acompanhadas da prova de sua autenticidade e da observância do prazo de validade;
- II – demais documentos exigidos, conforme a natureza da despesa (PMC, 2018a).

Em seguida, a nota fiscal ou equivalente será devolvida ao setor contábil para a liquidação da despesa e estará qualificado para ser encaminhado ao setor de pagamentos. O ente público terá o prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos para finalizar o processo de liquidação, e o descumprimento desse prazo dará prioridade a este processo impedindo liquidações financiadas pela mesma fonte de recursos.

O processo será tramitado ao setor de pagamento e passará a compor a ordem cronológica de pagamentos e, nesse sentido, o artigo 12 do decreto determina que: “Os pagamentos deverão respeitar a ordem cronológica das exigibilidades, considerando cada fonte diferenciada de recursos, sendo que, no caso de recursos vinculados, cada contrato de empréstimo, convênio ou outra origem de recursos será uma fonte” (PMC, 2018a); no caso dos recursos próprios, a ordem será organizada separadamente pelos fundos municipais: Fundo de Assistência Social, Fundo de Saúde, Fundo Municipal de Educação e o Fundo do Município (englobando as despesas de todas as secretarias que não sejam as mencionadas anteriormente), e o pagamento deverá ser realizado nos mesmos prazos apresentados na resolução nº 032/2016 (TCE-RN, 2016).

Em relação aos restos a pagar, o município terá 15 (quinze) dias para pagar os processados, que terão prioridade sobre todos os pagamentos inscritos na ordem cronológica com liquidação no ano vigente, e os não processados irão ser incorporados a ordem cronológica após a emissão do “Termo de Recebimento Definitivo”, anteriormente apresentado.

Para a realização da publicidade dos atos, com todos os critérios definidos anteriormente, o município terá até o décimo dia do mês subsequente para apresentar as listas de pagamentos do mês anterior no Portal da Transparência do Município (PMC, 2018a). Dessa forma, o município cumpre com o princípio da administração pública da publicidade e permite que a sociedade acompanhe a execução orçamentária e financeira.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Este tópico aborda os resultados obtidos por meio da análise de processos de execução da despesa pública da Prefeitura de Caraúbas/RN, assim como na legislação aplicável ao objeto em estudo. Dados também foram obtidos com a aplicação de questionário junto a servidores e fornecedores que mantêm relações com este município, com a finalidade de investigar as possíveis mudanças promovidas pela adoção da lista classificatória de credores.

Em análise aos processos de despesas do exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de Caraúbas/RN, quando a ordem cronológica ainda não era adotada, foi constatado que as rotinas estavam em conformidade com o que disciplina a Lei nº 4.320/64, com o cumprimento formal dos estágios de empenho, liquidação e pagamento quando, por sua vez, os pagamentos eram efetuados conforme a disponibilidade de recursos, a necessidade e critérios do gestor. Já em relação aos processos deflagrados nos exercícios de 2018 e 2019, quando já se adotava a observância integral à cronologia de pagamentos, foi constatado que não houve mudanças no tocante as fases de estágios da despesa pública, porém, no momento da liquidação, o setor contábil deverá observar o momento da liquidação para compor a sequência, já que o critério para esta composição é dado pela data de atesto.

Apesar de não promover alterações nos estágios processuais da despesa pública, a adoção da ordem cronológica de pagamentos possibilitou organização processual por seu ordenamento a partir da etapa da liquidação. Como consequência positiva dessa ordenação cronológica, observa-se uma melhoria na fluidez dos processos, evitando o desalinho burocrático que ocorria.

A ordem cronológica de pagamentos foi introduzida na legislação municipal pelo Decreto nº 11/2018, no dia 15 de março de 2018 (PMC, 2018a), que absorveu a regulamentação implantada nos jurisdiicionados do Estado do Rio Grande do Norte pela resolução nº 032/2016, de 01 de novembro de 2016 (TCE-RN, 2016), adequando alguns critérios para a realidade local, quanto às documentações entregues pelos fornecedores, locais de entrega e atribuições e prazos para os setores da prefeitura tramitar os processos de despesa pública. Este decreto foi alterado posteriormente pelo Decreto Municipal nº 31/2018, que altera apenas o inciso VI do artigo 19, acrescentando ao rol de processos que não estão sujeitos a composição de filas cronológicas de pagamentos os contratos de seguros e as locações de imóveis (PMC, 2018b).

A legislação regulamentadora permite a realização de pagamentos em desacordo com a ordem cronológica de exigibilidades em casos como grave perturbação da ordem, estado de emergência, calamidade pública, decisão judicial ou relevante interesse público, quando estas estiverem devidamente justificadas pelo ordenador de despesa responsável e publicadas (TCE-RN, 2016).

Nos anos de 2018 e 2019 foram editados, até a conclusão deste estudo, 12 (doze) despachos referentes à quebra na ordem cronológica de pagamentos neste município, todos com a justificativa da

prevenção à suspensão do fornecimento de bens ou serviços à municipalidade. O fornecimento de combustíveis para o abastecimento da frota do município, assim como os processos de locação de transporte escolar foram os tipos mais recorrentes para se realizar a antecipação do pagamento, seguidos por processos referentes às licenças de uso de softwares de gestão pública, fornecimentos de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, assim como de pneus, câmaras de ar e protetores para a manutenção da frota de veículos do município.

A edição dos atos administrativos mencionados permitiu, além de disciplinar os procedimentos contábeis-financeiros, um avanço na questão de transparência administrativa por justificar para a sociedade os motivos pelos quais o município pretende adiantar pagamentos à cronologia estabelecida, assim como os beneficiários e os valores destes. Anterior a essa exigência, os pagamentos eram realizados por critérios internos e não justificados, abrindo brechas para priorização de determinados processos e preterição de outros, ferindo assim os princípios da legalidade e isonomia.

Os resultados a seguir foram obtidos por meio da aplicação de questionários junto aos servidores e fornecedores municipais, a fim de conhecer o impacto da observância à ordem cronológica de pagamentos no setor público no Município de Caraúbas/RN. A amostra da pesquisa foi composta por 16 (dezesesseis) respondentes, sendo 11 (onze) servidores municipais com lotação nos setores de compras, contábil e tesouraria, além de 05 (cinco) que mantêm relações comerciais com a municipalidade.

Quando questionados sobre como obtiveram conhecimento da existência e do início da obrigatoriedade da ordem cronológica no âmbito do município de Caraúbas/RN, entre os respondentes servidores, destaca-se a obtenção através de capacitação promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, por meio da publicação do decreto municipal e pelo contato entre servidores. Já em relação aos fornecedores, o conhecimento se deu através dos contatos mantidos com servidores municipais e publicação do TCE-RN.

Quando questionados acerca das alterações processuais e práticas de execução da despesa, após a adoção da ordem cronológica de pagamentos, 75% afirmaram que ocorreram alterações nas rotinas processuais e práticas, 6,25% responderam negativamente e 18,75% não souberam responder. Esse resultado demonstra que houve impactos relevantes nas práticas e rotinas após o processo de adoção da ordem cronológica e que estes foram notados por aqueles ligados diretamente ao processo de execução da despesa pública municipal.

O Gráfico 1 traz os resultados sobre a avaliação dos respondentes acerca do impacto nas rotinas processuais e práticas.

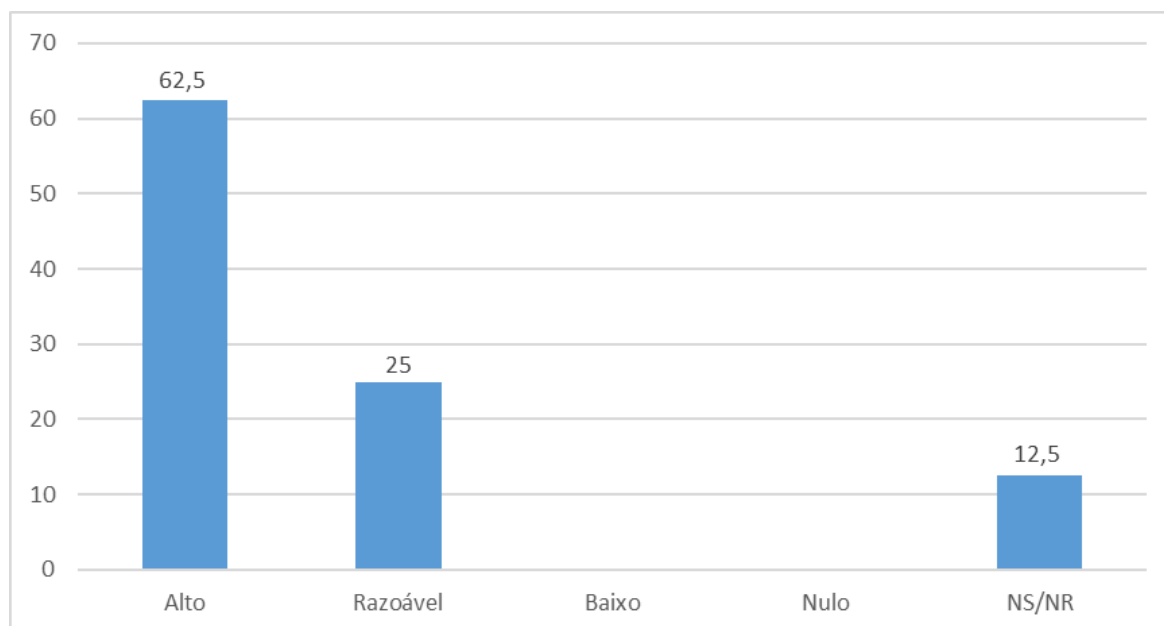


Gráfico 1. Avaliação do nível de impacto nas rotinas processuais e práticas da despesa pública no município de Caraúbas/RN. Fonte: Elaboração própria.

Conforme notado no Gráfico 1, 62,5% dos respondentes consideram que os impactos nas rotinas processuais e práticas foram altos, 25% consideram razoável e 12,5% não souberam ou não quiseram responder.

Como visto anteriormente, as únicas alterações foram no estágio da despesa de pagamento, e, apesar de não abranger todos os estágios de despesa, essas provocaram significativas alterações processuais e práticas. Quando provocados a exemplificar as alterações, os respondentes apontaram como principais a melhoria significativa na organização processual com a realização dos pagamentos pelo critério apenas cronológico de liquidação e separados por fontes de recursos. Porém, também foi apontado por estes uma maior lentidão nos trâmites processuais. Em contraponto, os fornecedores de bens e/ou prestadores de serviços afirmaram que os pagamentos estão ocorrendo de maneira mais célere, salvo em algumas situações.

É notável a discordância constatada entre os dois grupos respondentes, pois os funcionários apontam uma maior lentidão nos trâmites processuais, podendo ser justificada pelo acréscimo de documentações exigidas aos fornecedores que devem acompanhar o documento fiscal, como a “Solicitação de Cobrança”, e a não emissão deste acarreta travamento nos trâmites. Já os fornecedores apontam maior celeridade nos recebimentos, justificando que os pagamentos só não são realizados caso haja gargalos quanto à disponibilidade de recursos.

Quando indagados se a adesão a ordem cronológica de pagamentos trouxe benefícios ou dificuldades à execução da despesa pública, 78,95% responderam que trouxe benefícios, enquanto 15,79% apontaram que trouxe dificuldades e 5,26% não souberam responder.

Diante destes resultados, solicitou-se que os respondentes apontassem os principais benefícios ou dificuldades enfrentadas. Quanto aos benefícios foram apontados:

- O tratamento isonômico com os fornecedores;
- Possibilidade da previsão de pagamento;
- Alívio da pressão dos fornecedores junto ao ente público para a realização do pagamento já que estes têm que esperar a sua colocação de pagamento;
- Organização dos processos de despesa, procedimentos adequados para efetuação da ordem cronológica e maior controle e planejamento orçamentário.

A maior parte da amostra considerou que a adoção da ordem cronológica de pagamentos proporcionou benefícios, atendendo, dessa forma, a hipótese prevista de que tal adoção traria benefícios por contribuir para que o ente público trate de forma isonômica seus fornecedores, sendo este o benefício que foi mais citado.

Já quanto às dificuldades trazidas pela adoção da cronologia de pagamentos, destaca-se que, em época de dificuldade financeira enfrentada pela gestão municipal, os fornecedores de pequeno porte chegaram até a suspender os fornecimentos devido à demora nos pagamentos, já que esses possuem menor capacidade de fornecimento, considerando seu porte empresarial e capacidade econômica.

Ainda dentre os fornecedores, foram obtidos relatos de benefícios, entre eles podem-se destacar, também, a possibilidade de proporcionar uma previsão da data do recebimento, maior controle nos fluxos de pagamentos/recebimentos e maior celeridade nos pagamentos a receber.

Questionou-se também se houve impactos na relação entre o ente público e os fornecedores causados pela adesão à ordem cronológica; 81,25%, que representa a maioria do escopo da pesquisa, respondeu que houve impactos significativos, enquanto 12,5% respondeu de forma negativa e 6,25% não souberam ou não quiseram responder.

No Gráfico 2 é apresentado os percentuais relacionados à avaliação dos respondentes acerca dos impactos na relação ente público *versus* fornecedores e prestadores de serviços.

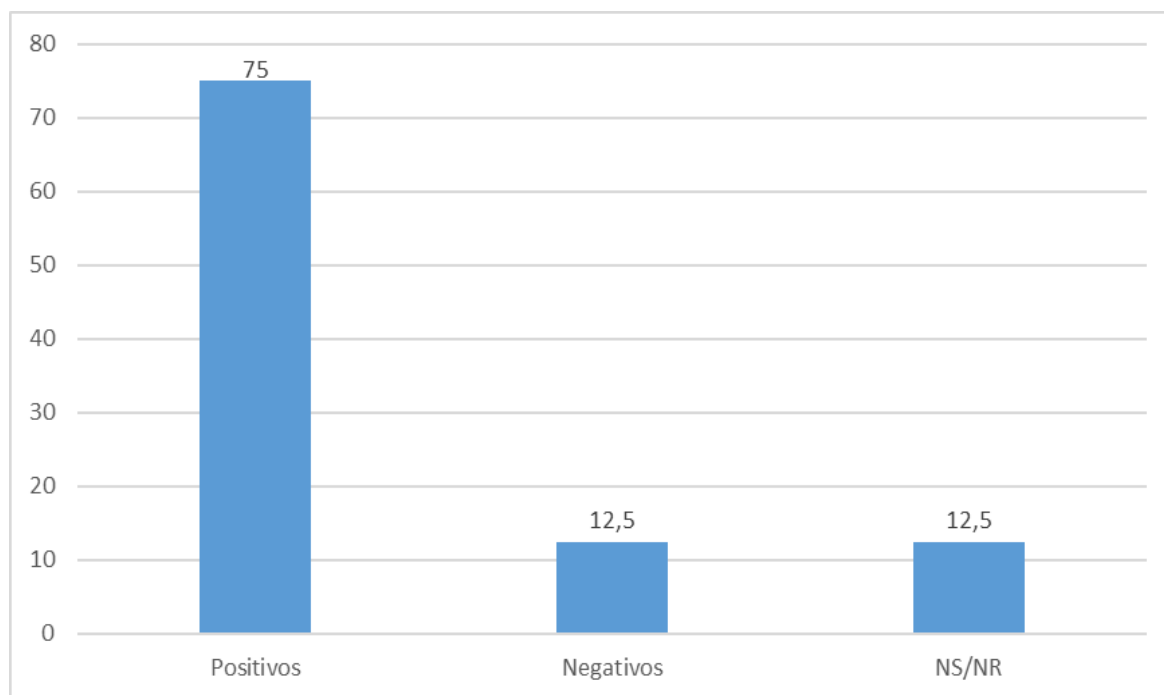


Gráfico 2. Avaliação dos impactos na relação do ente público *versus* fornecedores e prestadores de serviços. Fonte: Elaboração própria.

Os impactos nesta relação foram considerados positivos pela maior parte dos respondentes, que representaram 75%, enquanto que 12,5% avaliaram de forma negativa e 12,5% não souberam ou não quiseram responder. Ao solicitar que fossem detalhados esses impactos positivos os servidores apontaram: a imprevisão da periodicidade de pagamentos; e a impossibilidade de atendimento às necessidades individuais dos fornecedores, independente do porte e atuação econômica do credor. Com isso, confirma-se a hipótese quanto à influência positiva na relação entre ente público *versus* credores pela adoção da ordem cronológica de pagamentos.

Houve também alterações no campo jurídico, quando este passou a atuar com a elaboração de minutas de decretos, justificando situações de quebra da ordem para efetivação de pagamentos de algumas despesas a fim de evitar as suspensões dos fornecimentos e, por consequência, o comprometimento da continuidade das ofertas de alguns serviços públicos essenciais; a ciência do posicionamento para pagamentos por parte dos credores com a publicidade da ordem de cronologia através do portal da transparência ou informações fornecidas; maior rigidez quanto à documentação comprobatória das despesas; e tratamento isonômico do órgão para com os fornecedores de bens ou serviços.

Os respondentes credores citaram como impactos positivos a possibilidade da previsão do recebimento, que implica em não haver necessidade da realização de visitas na sede da prefeitura para efetuar cobranças junto à tesouraria municipal, sendo este o exemplo mais recorrente de mudanças após a adoção da cronologia de pagamentos. Foi mencionado também o tratamento isonômico do ente público para com seus credores independente do porte, fazendo com que este tivesse uma conduta proba. Apesar

de 60% dos credores não conseguirem exemplificar nenhum impacto, é importante destacar que aqueles que conseguiram consideraram que houve apenas impactos positivos.

É perceptível que a adoção da cronologia de pagamentos promoveu diversos impactos, em vários âmbitos, nas relações entre as partes envolvidas na execução da despesa pública. No âmbito pessoal, por impossibilitar o atendimento das necessidades de credores, e também retirar a necessidade da realização de cobranças junto ao setor de pagamento. No âmbito jurídico, os impactos foram promovidos pelas publicações, por parte do ente público, das justificativas dos descumprimentos da ordem cronológica, atingindo os fornecedores de bens e/ou prestadores de serviços para que estes saibam o porquê dos possíveis atrasos nos recebimentos, assim como pela publicidade das filas de pagamentos, permitindo a estes o acompanhamento de suas posições.

Por último, foi indagado aos credores se estes acompanhavam as publicações da ordem cronológica disponibilizadas no Portal da Transparência do Município e, quando acompanhavam, com qual frequência; foram unânimes ao afirmar que faziam o acompanhamento com regularidade semanal.

CONCLUSÃO

A ordem cronológica de pagamentos no setor público é conhecida desde 1993, definida na Lei nº 8.666 no seu quinto artigo, porém sua observância só foi tornada obrigatória a partir do ano de 2018 no âmbito do Município de Caraúbas/RN. Por ser uma ferramenta de regulamentação e adoção muito recente pelas municipalidades do estado, esse estudo buscou abordar a análise dos impactos promovidos pela adoção à cronologia de pagamento.

Com o objetivo de identificar e analisar estes impactos, foram analisados os processos de despesa pública dos exercícios de 2017 a 2019, assim como a legislação municipal vigente, e também foram aplicados questionários a alguns servidores diretamente ligados ao trâmite de execução da despesa pública e com fornecedores e prestadores de serviços deste município.

A partir da análise dos processos físicos de despesa, foi constatado que houve mudanças no tocante a liquidação e pagamentos dos mesmos, sendo o momento da liquidação e atesto o critério para a composição da ordem de pagamentos.

Quanto às alterações na legislação, o município publicou 02 (dois) decretos para regulamentação do procedimento no âmbito municipal e 12 (doze) despachos justificando quebras da cronologia de pagamentos para atendimento a necessidades urgentes e justificadas, a fim de evitar a descontinuidade de alguns serviços públicos. Foi verificado também que houve impactos relevantes na relação de ente público *versus* fornecedores e prestadores de serviços, sendo esses apontados como positivos pelo tratamento isonômico do ente para com os seus credores no tocante a observância a ordem cronológica de

pagamentos, melhoria na transparência dos processos e praticidade na relação e condução do trâmite processual.

A pesquisa confirmou as hipóteses definidas, sendo a primeira no tocante a contribuição para o tratamento isonômico do ente público para com os seus credores, caracterizando-se como um dos impactos positivos mais recorrente apontado tanto por funcionários quanto por credores. Os resultados também confirmaram a segunda hipótese, quando da influência positiva na relação entre entidade pública e credores, avaliado desta forma por 75% dos respondentes, tendo como um dos motivos, citados por estes, que evidenciam essa influência positiva, não haver necessidade, na conjuntura atual, da realização de cobranças junto aos setores de pagamentos públicos.

Quanto às limitações para a realização desse estudo destaca-se a negligência no retorno dos questionários enviados aos fornecedores e prestadores de serviços, reduzindo a amostra que se objetivava inicialmente. Outra dificuldade quanto à aplicação do questionário foi o conhecimento superficial de parte da amostragem – funcionários públicos e, principalmente, fornecedores –, sobre a existência da ordem cronológica de pagamentos. Devido aos atrasos nas respostas dos questionários, o tempo que foi idealizado para a análise dos dados precisou ser diminuído e otimizado, o que poderia comprometer a finalização do artigo nos prazos estabelecidos.

Para expandir os resultados desta investigação, recomenda-se que o estudo seja realizado com um escopo maior, seja com a expansão do número de respondentes, possibilitando maior número de opiniões acerca dos impactos, ou aplicando a diferentes localidades e órgãos, permitindo a análise em diferentes realidades, assim como estudar a ordem cronológica de pagamentos por outras esferas governamentais – as estaduais e a federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil (1964). Lei nº 4320, 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>. Acesso em: 13 nov. 2018.
- Brasil (1993). 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>. Acesso em: 14 out. 2018.
- Di Pietro MSZ (1992). Direito administrativo (3ª ed.). São Paulo: Atlas. 479p.
- Kohama H (2008). Contabilidade pública (10ª ed.). São Paulo: Editora Atlas. 354p.
- Meirelles HL (1994). Direito administrativo brasileiro (19ª ed.). São Paulo: Malheiros. 702p.

- Mpog (2016). Instrução Normativa nº 02, de 08 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais - Sisg. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGAOS/Min_Div/MPOG_IN_02_16.html>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- Pereira JM (1999). Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil (1ª ed.). São Paulo: Atlas. 216p.
- Piscitelli RB, Timbó MZF (2012). Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública (12ª ed.). São Paulo: Atlas. 381p.
- Pmc (2018a). Prefeitura Municipal de Caraúbas. Decreto Municipal nº 11, de 15 de março de 2018. Dispõe sobre os critérios para pagamento, em ordem cronológica, das obrigações financeiras devidas pelas unidades gestoras no âmbito da Prefeitura Municipal de Caraúbas/RN, nos termos do art. 5º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=296&i=publicado_58729_2018-03-14_65b89c9f5587f10fe8e9aeb0b9358770.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- Pmc (2018b). Prefeitura Municipal de Caraúbas. Decreto Municipal nº 31, de 10 de julho de 2018. Altera o inciso VI do artigo 19 do Decreto Municipal nº 11/2018, de 15 de março de 2018, que estabeleceu critérios para pagamento, em ordem cronológica, das obrigações financeiras devidas pelas unidades gestoras no âmbito da Prefeitura Municipal de Caraúbas/RN, nos termos do art. 5º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=296&i=publicado_58809_2018-07-11_2bfa17c2461f372a2fd1dafb392ca841.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- Portal de Compras do Governo Federal (2018). Ordem cronológica de pagamentos. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/ordempagamento-faq>>. Acesso em: 19 nov. 2018.
- Portal da Transparência do Governo Federal (2018). Execução da despesa pública. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>>. Acesso em: 07 nov. 2018.
- Richartz A (2009). Estudo da composição e da evolução das despesas públicas do estado de Santa Catarina ao longo do período de 2003 a 2008 (Trabalho de conclusão de curso), Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, SC, Brasil. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis291249.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2017). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Exercício 2017 (7ª ed.). Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>.

Acesso em: 20 nov. 2018.

Silva LM (2004). Contabilidade governamental: um enfoque administrativo (7ª ed.). São Paulo: Atlas. 392p.

Tce-RN (2016). Resolução nº 032, de 01 de novembro de 2016. Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos nos contratos firmados no âmbito das unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolucao_322016_atualizada_ate_032018.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2018.


Tce-RN (2017). Resolução nº 024, de 28 de novembro de 2017. Altera e acrescenta dispositivos à Resolução nº 032, de 01 de novembro de 2016, que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos nos contratos firmados no âmbito das unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/3531/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n.%C2%BA_024ordem_cronologica.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2018.

Tce-RN (2018). Resolução nº 03, de 30 de janeiro de 2018. Altera dispositivo da Resolução nº 032, de 01 de novembro de 2016, que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos nos contratos firmados no âmbito das unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n.%C2%BA_003.2018TC__Restos_a_Pagar.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2018.

Educação Especial na Perspectiva Inclusiva no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima: Entre Normas e Desafios Práticos¹

Recebido em: 26/01/2021

Aceito em: 28/01/2021

 10.46420/9786588319499cap4

Aldaires Aires da Silva Lima^{2*}

Rosilene Lima da Silva³

INTRODUÇÃO

As condições de igualdade de acesso à educação, é um tema que vem sendo discutido há muito tempo. Sabe-se que esse direito, garantido constitucionalmente, não é assegurado de forma igualitária a todos os cidadãos e na área da Educação Especial, considerando as especificidades dos estudantes dessa modalidade de educação escolar, o acesso a esse direito é ainda mais controverso.

No Brasil, as discussões acerca da Educação Especial tornaram-se mais intensas a partir da década de 90, especialmente após o ano de 1994 com a Declaração de Salamanca, que trouxe um discurso em prol da educação para todos, cujos princípios foram incorporados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96) (Pletsch et al., 2014).

A partir da década de 2000, após essas orientações legais, efetuaram-se inúmeros desdobramentos dos documentos que normatizaram a Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Rede EPT), em especial a partir das ações do Programa de Educação, Tecnologia e Profissionalização das Pessoas com Necessidades Especiais (Programa TEC NEP), mais tarde renomeado como Ação TEC NEP, proposto em 2000 com objetivo de normatizar a Educação Especial.

Nos Institutos Federais (IFs), a Educação Especial é abordada na perspectiva da Educação Inclusiva, trazendo o termo “Necessidades Específicas” para abordar tanto os estudantes desta

¹ Versão preliminar do artigo publicado nos Anais da V Jornada Ibero-Americana de Pesquisas em Políticas Educacionais e Experiências Interdisciplinares na Educação – Curitiba-PR, 2020.

² Licenciada em Ciências Biológicas (UFRR); Mestra em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); Técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR) / *Campus* Boa Vista Zona Oeste (CBVZO).

³ Pedagoga e Mestra em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); Pedagoga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) / *Campus* São Luís – Maracanã; Professora orientadora na pós-graduação Lato Sensu do curso: Educação Profissional e Tecnológica Inclusiva (IFTM, *Campus* Avançado Uberaba – Parque Tecnológico).

* Autor de correspondência: aldaires.lima@ifrr.edu.br

modalidade, como as demais especificidades na aprendizagem que os estudantes possam apresentar, sejam elas em razão de condições biológicas, psicológicas, econômicas ou sociais (Mendes, 2017; Silva, 2017).

Diante desse panorama, o objetivo geral do artigo visa analisar as políticas da Educação Especial na perspectiva inclusiva no âmbito do IFRR, e, para isso, traçaram-se os seguintes objetivos específicos: Verificar quais têm sido os procedimentos e execuções acerca da educação inclusiva no IFRR; identificar os desafios acerca da implantação dos NAPNEs no IFRR; e apresentar as principais ações na perspectiva inclusiva desenvolvidas no âmbito do IFRR.

Partindo dos documentos normativos da Educação Especial na perspectiva inclusiva na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, realizou-se a pesquisa documental, buscando analisar os desdobramentos destes no âmbito do IFRR. A pesquisa documental transcorreu a partir da análise dos Relatórios de Gestão, elaborados nos anos 2010 a 2018 (Ifrr, 2011; Ifrr, 2012; Ifrr, 2013; Ifrr, 2014a; Ifrr, 2015; Ifrr, 2016; Ifrr, 2017; Ifrr, 2018; Ifrr, 2019b), dos Planos de Desenvolvimento Institucional de 2014-2018 (Ifrr, 2014b) e de 2019-2023 (Ifrr, 2020) e do Regulamento do Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNE), aprovado em 2019, por meio da Resolução nº 429 do Conselho Superior, de 6 de fevereiro de 2019 (Ifrr, 2019a).

Desse modo, este estudo se propôs a analisar as ações e proposições de inclusão expressas nos documentos institucionais, considerando que discutir esses documentos que pautam-se nas políticas de inclusão e estabelecem as garantias e as orientações para o acesso, permanência e êxito de todos os estudantes no IFRR são questões relevantes, pois nelas inserem-se diversas condutas, procedimentos, desafios e execuções necessárias à aprendizagem e qualificação profissional, especialmente do público com maior vulnerabilidade social e econômica.

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INCLUSIVA A PARTIR DO PROGRAMA TEC NEP

A inclusão de estudantes da Educação Especial no contexto educacional tem sido marcada de diversos desafios e lutas, no entanto, ao longo do processo histórico, também houve diversos avanços e conquistas, como o planejamento e a implementação de políticas públicas direcionadas à garantia dos direitos desse público, especialmente àquelas relacionadas à educação.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe a educação como direito de todos e dever do estado e da família, estabelecendo no artigo 208 a igualdade de condições de acesso e permanência na escola e a garantia do Atendimento Educacional Especializado (AEE), preferencialmente na rede regular de ensino, como um dever do Estado (Brasil, 1988). Marques (2014), discutindo acerca desse direito, destaca que somente a partir da década de 90 o movimento em direção à Educação Especial se estabeleceu e, nesse período, aponta como um grande marco a Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais, que aconteceu na Espanha, em 1994, produzindo um documento com importantes orientações,

conhecido como Declaração de Salamanca. Para Silva (2017) essas orientações constituem-se “como um dos documentos de maior expressão e referência sobre a temática”.

No Brasil, ainda na década de 90, a Lei nº 9394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), trouxe a definição de Educação Especial como uma modalidade de educação escolar, devendo ser ofertada, preferencialmente, na rede regular de ensino, ratificando o artigo 208 da Constituição Federal.

No âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a Educação Especial passou a ser normatizada nos anos 2000 por meio do Programa TEC NEP. Ressalta-se que a necessidade de normatização da Educação Especial na educação profissional se deu antes mesmo da promulgação da Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, pela qual criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, cujo objetivo era expandir o ensino profissional em todas as regiões do país (Brasil, 2008).

As ações do Programa TEC NEP, renomeado posteriormente de Ação TEC NEP, foram divididas em 4 momentos. O Momento 1 (2000 a 2003) foi executado por meio de ações e eventos de mobilização e sensibilização de instituições de ensino; o Momento 2 (2003 a 2006) se deu a partir da consolidação dos Grupos Gestores (Central e Regionais) e da implantação dos NAPNEs no âmbito interno das Instituições Federais; o Momento 3 (2007 a 2009) ocorreu por meio da oferta de cursos para formação de recursos humanos (RH) e para o uso e desenvolvimento de tecnologia assistiva (Nascimento et al., 2013). Ainda, segundo os autores, a extinção da Coordenação de Ações Inclusivas, em junho de 2011, inviabilizou a implementação do Momento 4, que se daria por meio da instrumentalização dos NAPNEs, mediante a oferta de recursos multifuncionais e formação de RH, para melhorar a oferta do atendimento.

O objetivo do Programa TEC NEP era desenvolver ações que possibilitassem o acesso, a inclusão, a permanência e a conclusão com êxito de estudantes com Necessidades Educacionais Específicas (NEE), nos cursos das diversas modalidades e níveis de ensino ofertados pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, bem como àqueles cursos voltados para habilitação ou reabilitação desses sujeitos às atividades laborais, possibilitando a qualificação profissional e consequente emancipação econômica (Nunes, 2012).

Atualmente, as políticas públicas de inclusão na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica são organizadas por meio dos NAPNEs, implantados no âmbito interno dos IFs, a partir das orientações da Ação TEC NEP. No IFRR, o Regulamento do NAPNE foi aprovado somente em 2019, por meio da Resolução nº 429 do Conselho Superior, de 6 de fevereiro de 2019 (Ifrr, 2019a). Neste sentido, no tópico seguinte discutir-se-ão as repercussões, os resultados e os desafios da implementação dos documentos que regulamentam as políticas públicas de inclusão implementadas no IFRR.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O IFRR conta, atualmente, com uma Reitoria e uma estrutura multicampi composta por quatro *campi* e um *campus* avançado, sendo eles: *Campus* Amajari, *Campus* Boa Vista, *Campus* Boa Vista Zona Oeste, *Campus* Novo Paraíso e *Campus* Avançado Bonfim.

Embora a Ação TEC NEP tenha sido proposta no ano de 2000, as primeiras ações inclusivas desenvolvidas pelo IFRR que se têm registros são apresentadas no Relatório de Gestão de 2010 e estão voltadas aos programas sociais destinados aos estudantes com necessidades específicas e idosos, à oferta de intérprete de Libras e à capacitação de docentes e servidores (Ifrr, 2011). Ainda com base no referido relatório, é possível perceber que a política de inclusão dentro do IFRR começou a ser inserida em 2004, antes mesmo da criação dos Institutos Federais, por meio da implantação do Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNE), denominado na época de Programa de Apoio e Inclusão Profissional às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas – NAPNE (Ifrr, 2011).

Em 2014, objetivando subsidiar a Assessoria de Políticas Inclusivas, criada em 2012 e inicialmente nomeada de Assessoria de Educação Inclusiva, nas políticas inclusivas para Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas, o Conselho Superior aprovou o Regimento interno do Comitê de Políticas Inclusivas do IFRR, por meio da Resolução nº 182, de 26 de dezembro de 2014 (Ifrr, 2014c).

Embora seja possível observar, após a criação da Assessoria de Políticas Inclusivas e do Comitê de Políticas Inclusivas, ações mais amplas no atendimento aos estudantes de todos os *campi* da instituição, não se vislumbrou, nos documentos analisados, nenhum dado ou orientação, que sinalizasse o estabelecimento de protocolos institucionais para o atendimento e acompanhamento de estudantes com NEE no âmbito do IFRR, desde o acesso aos cursos até o ingresso no mercado de trabalho.

A respeito disso, Perinni (2017), analisando de modo geral as ações desenvolvidas pelos NAPNEs dos *campi* Itapina e Santa Teresa, do Instituto Federal do Espírito Santo, levanta a importância da institucionalidade das ações dos núcleos para que o trabalho seja bem desenvolvido. Aponta, ainda, com base nos registros dos coordenadores dos NAPNEs pesquisados, a necessidade de estabelecerem institucionalmente:

[...] protocolos a serem seguidos quando se tratar de identificação, modos de atendimento e acompanhamento de estudantes com NEE, bem como de divulgação do trabalho realizado pelo NAPNE e seus objetivos e da formação da equipe e da comunidade escolar como um todo. Isso porque, como já mencionado, o processo de inclusão precisa ser institucional (Perinni, 2017).

Sobre a existência e implantação desses núcleos nos Institutos Federais, Mendes (2017), ao investigar treze IFs de vários estados, identificou que nas instituições existiam várias formas de funcionamento dos NAPNEs, sendo muitos deles vinculados à Pró-Reitoria de Ensino, à Pró-Reitoria de

Extensão ou a nenhuma Pró-Reitoria. Os NAPNEs do IFRR são vinculados à Direção de Ensino/Departamento de Ensino dos *campi* (Ifrr, 2019a).

No que se refere às atribuições das equipes multidisciplinares dos NAPNEs, descritas no regulamento do núcleo aprovado por meio da Resolução nº 429 do Conselho Superior, de 6 de fevereiro de 2019, no âmbito do IFRR, destacam-se no artigo 8º:

- [...] IV. Fomentar a capacitação e a formação continuada para a Comunidade em geral;
- [...] VIII. Identificar e acolher o público específico da Educação Especial em cada *Campus*;
- [...] XIII. Orientar os profissionais do IFRR, com suporte pedagógico, em ações específicas ao público específico da Educação Especial;
- [...] XVI. Acompanhar os processos seletivos de ingresso de estudantes aos *Campi* a fim de assistir à população com deficiência desde a efetivação das inscrições nos processos seletivos [...] (Ifrr, 2019a).

Essas atribuições apontam a necessidade de formação contínua das equipes multidisciplinares dos NAPNEs, visto que é de sua responsabilidade a capacitação e formação continuada em educação inclusiva para a comunidade acadêmica. Dessa forma, assim como salienta Silva (2017), acredita-se que a permanente demanda de formação continuada dos servidores-membros dos NAPNEs seja uma ação necessária para viabilizar o desenvolvimento das ações das equipes de forma planejada e contínua.

Dado o contexto analisado, nos documentos pesquisados, dentre os principais desafios em relação à implantação dos NAPNEs nos *campi* do IFRR, destaca-se a falta de profissionais efetivos para compor a equipe do núcleo como, por exemplo, o Intérprete de Libras, o revisor e o transcritor de texto em Braille, o profissional de apoio, o professor de Atendimento Educacional Especializado (AEE), embora estejam previstos na composição da equipe multidisciplinar dos NAPNEs, conforme artigo 6º § 1º do regulamento do núcleo:

A equipe multidisciplinar será composta, preferencialmente, por pedagogo, assistente social, psicólogo, médico, enfermeiro, profissional com formação em Educação Especial, ledores, intérpretes e outros servidores do IFRR que contribuam dentro de suas áreas de atuação específica, sendo facultadas a atuação de estagiários, a representação estudante e a representação dos pais (Ifrr, 2019a).

No que se referem aos serviços que seriam desenvolvidos por estes profissionais, Mendes (2017) identificou que vários Institutos Federais optaram por contratação temporária de alguns profissionais para atuar na modalidade de educação especial, o que denota, segunda a autora, que o tratamento dado a essa questão é encarado, quase sempre, como algo provisório.

Outro desafio enfrentado pelo IFRR em relação à implantação dos NAPNEs, apresentado nos relatórios de gestão, é a definição de um espaço físico para o núcleo, visto que em alguns *campi* esse espaço é inexistente ou sequer foi implantado, como se pôde observar em uma das metas do PDI (2019-2023), na perspectiva da educação inclusiva, “implantação de mais um NAPNE até 2021 e até 2023 manter e dar funcionalidade aos núcleos nos cinco *campi*” (o IFRR conta, atualmente, com 4 NAPNEs) (Ifrr, 2020).

No IFRR, observa-se que a falta de infraestrutura e as adequações arquitetônicas são obstáculos que ainda precisam ser superados para a promoção da inclusão em seus *campi*; neste sentido, o IFRR, no seu PDI (2019-2023), reconhece que “a maior parte das edificações não atendem a todas as exigências de acessibilidade previstas pelas normas técnicas” (Ifrr, 2020) e pretende, após o levantamento da estrutura física, adequar todas as unidades de modo a atender satisfatoriamente às normas vigentes (Ifrr, 2020).

Ao longo da leitura dos relatórios de gestão, foi possível identificar fatores positivos e fatores negativos ao processo de inclusão. Também foi possível perceber que há algumas proposições apontadas para reparar alguns desses déficits, porém, acredita-se que essas orientações não sairão do papel enquanto os *campi*, especialmente os grupos gestores, não considerarem que a inclusão escolar é uma responsabilidade de todos e não somente de um núcleo.

CONCLUSÃO

No que se refere às ações executadas pelos NAPNEs do IFRR, observa-se que os *campi* continuam o movimento formativo de capacitação da equipe do núcleo, da comunidade acadêmica interna e externa, de contratação de profissionais especializados, a exemplo dos Intérpretes de Libras, e de acompanhamento aos estudantes com necessidades educacionais específicas. Esses aspectos, além dos já citados, demonstram que o IFRR vem caminhando, positivamente, no processo de inclusão dos estudantes com necessidades educacionais específicas.

Contudo, apesar de demonstrar avanços em relação a ações inclusivas, o IFRR ainda apresenta algumas dificuldades que precisam ser superadas, tais como a inexistência de protocolos institucionais para o atendimento educacional especializado, a falta de profissionais especializados com cargo efetivo para compor a equipe de multiprofissionais dos NAPNEs, a falta de disponibilidade orçamentária para aquisição de tecnologias assistivas e a falta de adequações arquitetônicas que dificultam a acessibilidade das pessoas que apresentam algum tipo de mobilidade reduzida.

Neste contexto, para que realmente se estabeleçam ações de garantia de subsídios necessários ao processo de inclusão educacional e, especialmente, de atendimento educacional especializado (AEE), torna-se necessário criar uma política inclusiva com ações mais planejadas a nível institucional, que articulem Ensino, Pesquisa e Extensão, para que o trabalho desenvolvido nos NAPNEs ocorra de forma contínua e de acordo com as reais necessidades dos estudantes da Educação Especial.

Cabe ainda destacar que uma das necessidades mais proeminentes é o AEE, que tem sido realizado de forma irregular e equivocado, uma vez que não há um docente especializado com cargo efetivo para desempenhar essa atividade. Ainda nessa perspectiva, os NAPNEs precisam ter um espaço físico adequado, além de mais material pedagógico adaptado, visibilidade e sistematização do trabalho, equipe capacitada e apoio institucional, principalmente no que se refere a recursos financeiros e humano.

Por fim, as considerações e análises aqui apresentadas têm como objetivo suscitar o debate em relação à política de inclusão dentro do IFRR e instigar reflexões e novos estudos acerca das necessidades de superação de todas as barreiras, sejam elas atitudinais, educacionais ou arquitetônicas, para que de fato a inclusão dos sujeitos, sobretudo aqueles historicamente excluídos, seja possível por meio da equiparação de oportunidades no processo ensino aprendizagem, e, conseqüentemente, sua qualificação profissional, que poderá lhes oportunizar o acesso ao mercado de trabalho e à cidadania plena.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil (1988). Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília – DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- Brasil (1996). Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- Brasil (2008). Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- Declaração de Salamanca sobre Princípios, Política e Prática em Educação Especial. Salamanca, 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- Ifrr (2011). Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão 2010. Boa Vista, RR. Disponível em: <<http://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2010>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- Ifrr (2012). Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Boa Vista, RR. Disponível em: <<https://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2011>>. Acesso em 13 de mar. de 2020.
- Ifrr (2013). Relatório de Gestão do exercício 2012. Boa Vista, RR. Disponível em: <<https://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatoria-de-gestao-do-exercicio-2012>>. Acesso em 13 de mar. de 2020.
- Ifrr (2014a). Relatório de Gestão do exercício 2013. Boa Vista, RR. Disponível em: <<http://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2013>>. Acesso em 13 de mar. de 2020.


- Ifrr (2014b). Resolução N° 159-Conselho Superior, de 25 de junho de 2014. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR). Boa Vista, RR. Disponível em: <<http://www.ifrr.edu.br/pdi/pdi-2014-2018>>. Acesso em: 01 abr. 2020.
- Ifrr (2014c). Resolução N° 182-Conselho Superior, de 26 de dezembro de 2014. Aprova o Regimento Interno do Comitê de Políticas Inclusivas do IFRR. Boa Vista, RR. Disponível em: <www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-superior/resolucoes/2014/resolucao-no-182-conselho-superior/view>. Acesso em: 06 abr. 2020.
- Ifrr (2015). Relatório de Gestão do exercício 2014. Boa Vista, RR. Disponível em: <<http://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2014>>. Acesso em 13 de mar. de 2020.
- Ifrr (2016). Relatório de Gestão do exercício 2015. Boa Vista, RR. Disponível em: <<http://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2015>>. Acesso em 13 de mar. de 2020.
- Ifrr (2017). Relatório de Gestão do exercício 2016. Boa Vista, RR. Disponível em: <<https://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-2016>>. Acesso em 13 de mar. de 2020.
- Ifrr (2018). Relatório de Gestão do exercício 2017. Boa Vista, RR. Disponível em: <<https://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2017>>. Acesso em 13 de mar. de 2020.
- Ifrr (2019a). Resolução N° 429. Conselho Superior, de 6 de fevereiro de 2019. Aprova o Regulamento do Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNE) do Instituto Federal de Roraima. Boa Vista, RR. Disponível em: <http://www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-superior/resolucoes#c0=10&c4=%2Fresolucoes-consup-2019&b_start=0&c6=regulamento>. Acesso em: 01 abr. 2020.
- Ifrr (2019b). Relatório de Gestão do exercício 2018. Boa Vista, RR. Disponível em: <www.ifrr.edu.br/acessoinformacao/contas-anuais/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2018/view>. Acesso em 13 de mar. de 2020.
- Ifrr (2020). Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR). Boa Vista, RR. Disponível em: <<http://www.ifrr.edu.br/pdi/pdi-2019-2023>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

- Marques CL (2014). Educação Profissional: o ingresso, as tecnologias e a permanência dos alunos com deficiência no Instituto Federal de Brasília. 165p. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília-DF.
- Mendes KAMO (2017). Educação Especial Inclusiva nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia brasileiros. 165p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia-GO.
- Nascimento F et al. (2013). A Questão da inclusão na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a partir da Ação TEC NEP. In: Nascimento FC, Florindo GMF, Silva NS (org.). Educação profissional e tecnológica inclusiva: um caminho em construção. Brasília: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília.
- Nunes SCT (2012). O Programa TEC NEP: Educação profissional na perspectiva inclusiva. Especialização em Educação especial e Processos Inclusivos - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS.
- Pletsch MD et al. (2014). Políticas de educação inclusiva: considerações sobre a avaliação da aprendizagem de alunos com deficiência intelectual. Revista Educação, Artes e Inclusão, 10(2): 125-137.
- Perinni ST (2017). Do direito à educação: o núcleo de atendimento às pessoas com necessidades específicas e a inclusão escolar no IFES. 227p. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo.
- Silva RL (2017). O Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Específicas (NAPNE) nos Institutos Federais da Região Nordeste do Brasil: Desafios políticos e perspectivas pedagógicas. 180p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica.


Inovação Social e Cooperativismo: O caso da Cooperativa de Empreendimentos Solidários em Boa Vista, Roraima¹


Recebido em: 25/01/2021

Aceito em: 29/01/2021

 10.46420/9786588319499cap5

Mary Lucia Silva Perim²

Hudson do Vale de Oliveira^{3*} 

Marli Gisieli da Silva Aquino Peletir⁴ 

Verçulina Firmino dos Santos⁵

INTRODUÇÃO

A busca por melhores condições de vida, trabalho e renda, novas estruturas ou relações sociais, são alguns dos pontos que os estudos sobre inovação social abordam. Esta compreensão pode ser reconhecida, principalmente, pelas transformações geradas em âmbito social e econômico e está relacionada com as premissas pregadas pelo cooperativismo, especialmente os empreendimentos de Economia Solidária, foco deste estudo.

Tais empreendimentos apontam que o caminho da solidariedade, da cooperação, da autogestão, da oportunidade de trabalho e renda para todos são alternativas para a inclusão dos indivíduos na sociedade. Nesta perspectiva, estes empreendimentos visam à emancipação de seus integrantes tornando-se espaços propícios para que a inovação social se manifeste e dissemine-se.

A escolha do tema considera que a inovação social e cooperativismo ainda é assunto pouco explorado nas cooperativas de empreendimentos solidários da Amazônia. Tal assertiva é baseada em pesquisas realizadas ao banco de dados da Capes. Sendo assim, ganha relevância ao buscar responder as demandas suscitadas em pesquisas científicas da área. Socialmente almeja-se contribuir para a disseminação das ações desenvolvidas por tais empreendimentos, que acarretam impactos positivos para a transformação social e econômica das pessoas e das localidades onde estão inseridos.

¹ Versão preliminar do artigo publicado nos Anais do VIII Congresso da Associação Portuguesa de Economia Agrária (ESADR) e versão melhorada publicada na Revista de Administração de Roraima (RARR), v. 6, n. 3, p. 698-717.

² Graduada em Administração; Especialista em Gestão de Cooperativas e Mestra em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) pela Universidade Federal de Roraima (UFRR).

³ Doutorando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR) / *Campus* Boa Vista Zona Oeste (CBVZO).

⁴ Graduada em Administração de Empresas; Especialista em Gestão Empresarial; Especialista em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Roraima (UFRR).

⁵ Graduada em Administração; Doutora em Ciências Empresariais; Professora do Curso de MBA em Gestão de Cooperativas e do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

* Autor de correspondência: hudson.oliveira@ifrr.edu.br

Assim, buscando maior compreensão da inovação social em cooperativa de empreendimentos solidários, este estudo buscou responder a seguinte questão: como e em quais dimensões a inovação social se manifesta nas ações da Cooperativa de Empreendimentos Solidários do Município de Boa Vista?

Para tanto, o objetivo geral foi identificar as cinco dimensões de inovação social na Coofecs, fundamentando-se no quadro de dimensões de análise da inovação social elaborado por Tardif et al. (2005). Especificamente, buscou-se identificar e descrever as ações de inovação social da Coofecs; verificar a importância destas ações, na percepção das cooperadas, para a comunidade onde a Coofecs está inserida; e analisar se houve transformações e melhorias na qualidade de vida das cooperadas da Coofecs.

Buscando a melhor compreensão para as questões levantadas, quanto ao nível ou objetivo o estudo se caracterizou como descritivo. Quanto aos procedimentos operacionais, realizou-se pesquisa bibliográfica por meio de fontes disponíveis que tratam do tema abordado. Também foi realizado um estudo de caso que, para Yin (2005), é uma pesquisa empírica de um acontecimento atual, dentro de um contexto conhecido, que não se avistam claramente os limites entre o fenômeno estudado e o contexto no qual ele pode ser examinado. Utilizou-se, ainda, de uma abordagem qualitativa.

A coleta de dados deu-se por meio das técnicas de observação direta, entrevista semiestruturada e aplicação de um questionário com perguntas abertas e fechadas. A entrevista semiestruturada foi realizada com a presidente da Coofecs, quando também ocorreu a aplicação dos questionários para as 20 cooperadas do empreendimento. Foram validados 12 questionários, os quais foram numerados de 01 a 12 para a realização da análise.

A entrevista foi gravada com recurso de áudio e transcrita em editor de textos. Utilizou-se de análise de conteúdo. O roteiro de entrevista com a presidente da cooperativa e o questionário aplicado às cooperadas foi adaptado de Maurer (2011) e Souza (2014). Os dados coletados foram analisados a partir da ênfase dada pelos cinco elementos de dimensões de inovação social concebido por Tardif e Harrison (2005), que são: transformações, caráter inovador, inovação, atores e processo, adicionando, ainda, a classificação de Rollin et al. (2007), na dimensão atores.

COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

O cooperativismo foi originalmente introduzido no Brasil por imigrantes europeus, no final do século XIX, principalmente nas regiões Sul e Sudeste, como estratégia para superar as situações de flagrante desamparo em que viviam. Nesta época surgiram as cooperativas de consumo, as de crédito e as agropecuárias, localizadas principalmente no Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro (Gaiger, 2013).

Ainda conforme Gaiger (2013), nas décadas de 1950 e 1960 houve a expansão das cooperativas de consumo e devido à concentração de apenas 45% da população em áreas urbanas, as cooperativas de crédito e serviços eram mais ativas que as do setor agropecuário.

O modelo socioeconômico do cooperativismo, segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras (2020), objetiva o desenvolvimento econômico ligado ao bem-estar social. Seus princípios são a adesão voluntária e livre, gestão democrática, participação econômica dos membros, autonomia e independência, educação, formação e informação, intercooperação e interesse pela comunidade.

Na opinião de Simioni et al (2009), o cooperativismo no Brasil possui diferentes situações em que algumas cooperativas apresentam situação econômica estável, outras ainda procurando estabilidade e algumas em decadência. Destacam, ainda, que as causas dos problemas podem estar ligadas à falta de adequação às mudanças, aos avanços tecnológicos, à falta de lealdade e fidelidade à organização e aos problemas econômicos ocorridos no país nos últimos anos.

Araújo (2015) pondera que nos momentos de crises históricas do capitalismo, foi surgindo o conceito de economia solidária a partir de diferentes atores e aspectos diversos tais como: associações, cooperativas, vilas comunitárias, fábricas coletivas entre outros.

Azevedo, Alió et al. (2016) consideram que a economia solidária no Brasil se efetivou de maneira sociopolítica e como matéria central de políticas públicas e ações governamentais, em um momento de transformações nas estruturas sociais, econômicas e políticas.

Conforme Arcanjo et al. (2012), a economia solidária se configura como uma forma de produção, consumo e distribuição de riqueza, que foca na valorização do ser humano e não do capital. Possui alicerce associativista e cooperativista, visa à produção, o consumo e a comercialização de bens e serviços de forma autogestionária e igualdade entre os membros.

Arcanjo et al. (2012) afirmam que como alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais e como defesa à exploração do trabalho humano, a economia solidária suscitou novas práticas de relações econômicas e sociais que, de imediato, propiciam a sobrevivência e a melhora da qualidade de vida de milhões de pessoas em diferentes partes do mundo.

Os empreendimentos cooperativos de economia solidária no Brasil cresceram muito nos últimos anos, principalmente, segundo Gaiger (2015), na década de 1990, como resposta às discrepâncias geradas pelo capitalismo e pelas iniciativas econômicas levantadas por sua natureza associativa e suas práticas de cooperação e autogestão.

Singer (2003) acredita que é possível o ser humano desenvolver relações que vão além da divisão internacional do trabalho, e que a autogestão é condição básica para que um empreendimento seja caracterizado como de economia solidária. Defende, ainda, que o que também caracteriza este tipo de empreendimento é o apoio dado desde o seu início por meio de universidades, instituições religiosas, empresas e outros agentes.

Arcanjo et al. (2012) asseguram que, em regra, as pessoas em situação de exclusão pelo sistema capitalista, seja por idade, grau de instrução, falta de oportunidades, ou outra qualquer situação limitadora,

são o público alvo da economia solidária. Afirmam, ainda, que as iniciativas da economia solidária oferecem alternativas viáveis para a geração de trabalho e renda e satisfação das necessidades, confirmando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de forma a extinguir as desigualdades materiais e expandir os valores da solidariedade humana.

INOVAÇÃO SOCIAL

Existem estudos que mostram diversos tipos de inovação. Antes de se abordar diretamente o tema inovação social, faz-se necessário explicar o que é inovação. Bignetti (2011) afirma que tradicionalmente a inovação está ligada ao ganho econômico e ao lucro. Para o autor, esta compreensão está vinculada diretamente às abordagens schumpeterianas que consideram a inovação como sendo um modo original de fazer determinada coisa, em que se obtenha resultados econômicos.

A inovação social, tema abordado neste artigo, foi mencionada pela primeira vez, segundo Cloutier (2003), em 1970, nos estudos de James B. Taylor e Dennis Gabor.

Taylor (1970) usou o termo para referir-se ao tipo de inovação que apresenta um novo jeito de se fazer coisas, com o intuito de causar transformação/benefício social e a satisfação de necessidades humanas, se contrapondo, principalmente, à pobreza e à criminalidade, tendo como tema central as necessidades humanas.

A inovação social, para Soares (2014), trata do desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços que gerem inclusão social, trabalho e renda e, principalmente, melhorem a qualidade de vida das pessoas/grupos.

André et al. (2006) discorrem que inovação social é um processo de transformação e ruptura com normas, regras e valores, que implica em nova maneira de pensar ou fazer, com intenção de gerar inclusão, capacitação, cooperação e transformação social, podendo ser compreendida como opção diante dos processos tradicionais.

Oliveira (2011) avalia que a inovação social pode acontecer por meio de novos arranjos sociais alternativos que geram a inclusão social por intermédio da inserção produtiva e geração de empregos. Maurer (2011) conclui que os atores aprendem novos conhecimentos e habilidades, ocorrendo um intercâmbio de informações e de formação, o que leva, então, à geração de novas regras e de novos padrões sociais.

Tardif et al. (2005) defendem que a inovação social é uma resposta dada por iniciativa de atores que buscam atender a uma determinada necessidade, criar soluções, aproveitar oportunidades com o intuito de transformar ou modificar ações, relações sociais ou culturais. Destacam, ainda, que acontece uma mesclagem entre as identidades, normas e valores individuais resultando em uma aprendizagem coletiva.

DIMENSÕES DE ANÁLISE DAS INOVAÇÕES SOCIAIS

Segundo Maurer (2011), o *Centre de Recherche sur les Innovations Sociales* (CRISES) é um centro de pesquisa, que se destaca mundialmente na análise das inovações sociais, com estudos de caráter multidisciplinar, e compreende sete instituições de ensino no Canadá. No Brasil, conforme Fleury (2011), quem se destaca é o Observatório de Inovação Social da Fundação Getúlio Vargas, que afirma que a inovação social possui a capacidade de transformar as relações de poder na esfera social, o que provoca a ampliação da cidadania e a inclusão social.

Souza et al. (2014) afirmam que foram os pesquisadores Tardif et al. (2005) que, depois de terem examinado 49 artigos desenvolvidos por membros do CRISES, elaboraram um quadro de dimensões de análise da inovação social, denominado Enciclopédia Conceitual de Inovação do CRISES, no qual estudou-se sobre inovações sociais em três eixos principais: trabalho e emprego, condições de vida e território.

No quadro elaborado por Tardif et al. (2005), classificou-se cinco dimensões de análise da inovação social, correspondente as seguintes categorias principais: Transformações, Caráter Inovador, Inovação, Atores e Processos (Quadro 1), as quais foram adotadas neste estudo.

Quadro 1. Enciclopédia Conceitual de Inovação do CRISES (As dimensões de análise de uma inovação social). Fonte: Adaptado de Tardif et al. (2005).

Dimensão TRANSFORMAÇÕES	Dimensão CARÁTER INOVADOR	Dimensão INOVAÇÃO	Dimensão ATORES	Dimensão PROCESSOS
Contexto macro/micro Crise Ruptura Descontinuidade Modificações Estruturais Econômico Emergência Adaptações Relações do trabalho/ produção/consumo Social Recomposição Reconstrução	Modelo De trabalho De desenvolvimento De governança Quebec Economia Do saber/ Conhecimento Mista Social Ação Social Tentativas Experimentos	Escala Local Tipos Técnica Sociotécnica Social Organizacional Institucional Finalidade Bem comum Interesse geral Interesse coletivo Cooperação	Sociais Movimentos cooperativos, comunitários, associativas Sociedade civil Sindicatos Organizacionais Empresas Organizações economia social Organizações coletivas	Modos de coordenação Avaliação Participação Mobilização Aprendizagem Meios Parcerias Integração Negociação <i>Empowerment</i> Difusão Restrições Complexidade

Exclusão/ Marginalização Prática Mudanças Relações Sociais	Políticas Programas Arranjos Institucionais Regulamentação Social		Destinatários Instituições Estado Identidade Valores e normas Intermediários Comitês Redes sociais de aliança/de inovação	Incerteza Resistência Tensão Compromisso Rigidez Institucional
--	--	--	--	---

A *dimensão transformações* é identificada, conforme Tardif et al. (2005), em um contexto de mudanças, que podem ser econômicas ou sociais, enfatizando-se as crises, rupturas e descontinuidades, que podem ocorrer em contexto local, regional ou nacional. Para os autores, as transformações sociais podem acarretar a reestruturação e reconstrução dos vínculos sociais, demandando novas práticas sociais, suscitando um ambiente propício para o surgimento da inovação social.

A *dimensão caráter inovador*, de acordo com Tardif et al. (2005), trata das inovações que se estabelecem como respostas dadas pelos atores às crises. Levando em conta o meio em que surgem, são consideradas soluções inovadoras, inéditas e exigem novos arranjos institucionais e normas sociais, e são chamadas na fase de implantação, de tentativas e experimentos. Programas ou políticas públicas podem apoiar, promover ou criar restrições a emergência de novas práticas sociais e econômicas.

Ainda, segundo Tardif et al. (2005), existem três ângulos de análise para essa inovação que são: Modelo, que diz respeito às ações sociais; Economia, que trata do tipo pretendido pela inovação social; e, Ação, que abrange as iniciativas, os experimentos e tentativas que levam à inovação.

Na *dimensão Inovação*, Tardif et al. (2005) fazem a diferenciação de vários tipos de experimentos em inovação social em:

- a) Técnica: aquela inovação que faz uso da tecnologia com o intuito de melhorar a vida das pessoas;
- b) Sociotécnica: que abrange o interesse organizacional em função das exigências sociais;
- c) Social: diz respeito às inovações que são desenvolvidas por atores da sociedade civil;
- d) Organizacional: gerada pelas organizações; e,
- e) Institucional: criada por atuação do Estado.

Para os autores Tardif e Harrisson (2005), a intenção da inovação social dentro desta dimensão tem por finalidade o bem comum, o interesse geral e coletivo, e, ainda, a cooperação.

Na *dimensão Atores*, Tardif et al. (2005) descrevem que, devido à multiplicidade de interesses e particularidades individuais dos sujeitos, a inovação aqui é um processo de aprendizagem coletivo e que o objetivo final é a cooperação, seja o envolvimento nas negociações, nos acordos formais e/ou nas parcerias, com o intuito de gerar adequada governança.

Na *dimensão Processos*, Tardif et al. (2005) analisam o impacto do projeto de inovação social, dos modos de coordenação, dos meios envolvidos e das restrições a sua implantação. Tratam da mobilização e a participação de atores e suas complexidades, a incerteza da dinâmica, as resistências, tensão dos atores, as limitações institucionais, os meios pelos quais se estabelece a inovação.

Existe, ainda, a classificação de Rollin et al. (2007) que diverge um pouco de Tardif e Harrison na dimensão atores, pois aqueles classificam apenas em sociais, privados, públicos e a parceria entre atores, sendo que esta classificação acontece da seguinte forma: titulares da ideia; financiadores; apoiadores ou parceiros; e usuários. Os titulares da ideia são os que criam ou desenvolvem a ideia de uma inovação social; financiadores são os que financiam o processo de inovação social, podendo ser do setor privado ou público; apoiadores ou parceiros, acompanham, apoiam ou divulgam a inovação social; e os usuários ou proprietários são os que se beneficiam com a inovação social.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Locus da pesquisa: a coofecs

Por meio de um projeto de iniciativa do Governo do Estado de Roraima, foi criado, em 1995, o Centro de Produção Comunitário (CPC), no bairro Santa Tereza, na cidade de Boa Vista, com o intuito de agrupar mulheres para desenvolverem atividades de costura e artesanato. Este Centro iniciou suas atividades com a adesão de 10 mulheres, que receberam, por meio do SENAI, treinamento de corte e costura e por meio do SEBRAE, treinamento de administração de uma pequena empresa. O Governo do Estado financiou 13 máquinas de costura, um ferro a vapor e uma máquina para corte que, após 2 anos, foram pagos com recursos oriundos do trabalho do grupo.

Passado algum tempo, tomaram a iniciativa de transformar o Centro de Produção Comunitário em Associação. No dia 18 de junho de 2009, devido às necessidades de expansão do negócio, entre outras, nasceu a Cooperativa de Empreendimentos Solidários do Município de Boa Vista (Coofecs), a qual acolheu três núcleos de Economia Solidária: Associação Mãos Amigas, Agremiação Folclórica Feras do Amazonas e Mulheres Aliança.

A principal atividade é a confecção de fardamento escolar, fardamento profissional e empresarial, camisetas, roupa social, roupa esporte, indumentária/fantasia. Aceita encomenda de peças avulsas e

também realiza reparos em roupas, além do reaproveitamento de restos de tecidos para a confecção de bolsas e tapetes. Produz também peças com aplicação de serigrafia.

Os demais produtos confeccionados pelas cooperadas são expostos em balcões de vidro e prateleiras. Há, ainda, algumas peças expostas em manequins de plástico. As encomendas e as vendas são realizadas diretamente pelas cooperadas, que atendem a comunidade na sede do empreendimento. O processo de produção das peças é organizado de maneira coletiva.

A Coofecs possui, atualmente, 20 cooperadas. Do total das cooperadas, 50% têm de 41 a 50 anos e 30% têm mais de 50 anos de idade. Assim, pode-se inferir que a idade elevada é mais um fator agravante de exclusão do mercado formal de trabalho, conforme Moisés (2009).

DIMENSÕES DE ANÁLISE DE INOVAÇÃO SOCIAL NA COOFECES

Dimensão transformações

A região onde o empreendimento está localizado se caracteriza como um bairro periférico da cidade de Boa Vista, e apresenta desigualdades sociais, em que a pobreza e o desemprego são uma realidade constante. Os moradores do bairro estavam em constante busca de alternativas para sanar suas dificuldades de trabalho e renda.

As donas de casa da região confeccionavam peças de vestuário em geral em suas próprias casas, sob encomenda, para a comunidade local, como forma de se sustentarem ou aumentar a renda familiar. A pesquisa revelou que o contexto do bairro, antes da formação da Coofecs, era de muitas dificuldades, não oferecia alternativas para ocupação das mulheres e para a geração de renda. Não havia costureira profissional para fazer o fardamento escolar e isso gerava muitas dificuldades para todos.

Tardif et al. (2005) se referem à condição de desemprego e exclusão social como um contexto de descontinuidade. O contexto de formação da Coofecs, na condição de organização, surgiu da iniciativa do governo do Estado em formar Centros de Produção Comunitária (CPC), posteriormente criou-se a associação e, a partir das atividades da associação, elas sentiram-se capazes de atuar em conjunto, e, então, optaram por formalizar a cooperativa.

Para que pudessem se desenvolver profissionalmente, foram em busca de conhecimento e informação:

Por meio do projeto do governo do Estado foi criada a associação. Depois foi realizada parceria com o Senai e o Sebrae. O Senai ministrou cursos de corte e costura e o Sebrae curso de administração de pequenas empresas. Tivemos ainda o apoio da Universidade Federal de Roraima, através da incubadora, que também contribuiu com o projeto para o financiamento das máquinas, e com as placas da fachada do empreendimento (Silva, presidente da Coofecs, 2016).

Observa-se que existe um contexto de mudanças econômicas e sociais, acarretando geração de renda e reestruturação dos vínculos sociais, demandando novas práticas sociais, suscitando um ambiente propício para o surgimento da inovação social; identifica-se, portanto, a dimensão transformações, pois se percebe o contexto de crise, modificações estruturais, emergência, exclusão, adaptações.

Isso está de acordo com o que Tardif et al. (2005) asseguram quando dizem que, por meio da adoção de novas práticas, pode ocorrer reestruturação e/ou reconstrução dos vínculos sociais, sejam relações de trabalho, produção ou consumo, modificações nas relações sociais, inclusive entre gêneros, estimulados ou não pelo contexto existente. Podem ocorrer mudanças nos contextos “macro” e “micro” que ocasionam impactos tanto nas estruturas econômicas quanto nas sociais, ambas em termos “macro” e “micro”.

Dimensão caráter inovador

Diante da situação de falta de renda e ocupação para a comunidade na qual está inserida, a Coofecs tem se destacado como alternativa para a geração de renda e trabalho e também aprendizado para as mulheres do bairro. Assim, percebendo a necessidade de gerar novas aprendizes, vem desenvolvendo um trabalho de formar novas costureiras que, por meio do aprendizado coletivo, quem sabe mais repassa seus conhecimentos às outras.

A pesquisa revelou que a Coofecs busca profissionalizar as pessoas interessadas em aprender o ofício da costura. Conforme a presidente da cooperativa, as pessoas (jovens e adultos) da comunidade que demonstram interesse pelas atividades desenvolvidas no empreendimento, mas que não possuem habilidades com a costura, passam por um treinamento na própria cooperativa, no qual aprendem tudo que diz respeito a tal atividade. A pesquisa revelou que os cursos são, prioritariamente, oferecidos para beneficiar as pessoas moradoras do bairro.

Quando a pessoa procura o empreendimento é acolhida e passa por um processo de socialização, em que a presidente da cooperativa explica como é a forma de trabalho coletivo, o que é cooperativismo e os princípios da Economia Solidária. Tudo isso é novo e surpreendente para quem não vislumbrava uma oportunidade de mudança de vida. A partir deste aprendizado, novas cooperadas estão prontas para continuar desenvolvendo as atividades e, assim, garantindo o futuro do empreendimento e uma profissão, o que possibilita a inserção no mercado de trabalho, ocupação e renda.

Observou-se que os atores resolveram transformar o modo de fazer as coisas, para sair da situação de crises e resolver as dificuldades existentes, resultando em uma melhoria palpável diretamente para os envolvidos. Isso vai ao encontro do pensamento de Tardif et al. (2005) quando afirmam que, para uma inovação ser considerada “nova”, há a necessidade de ser inédita nos locais onde são desenvolvidas e tenham a intenção de resolver os problemas existentes.

Identificou-se, portanto, no contexto da Coofecs, a dimensão de caráter inovador, pois despertou o interesse de diversas pessoas da comunidade em aprender o ofício ou melhorar o que já sabiam para, assim, participar das atividades do empreendimento. Percebeu-se, ainda, que houve uma nova forma de organização do trabalho e aprendizagem e, também, houve tentativas, experimentos e institucionalização das ações de inovações sociais.

Dimensão inovação

Ao longo da trajetória da Coofecs, nota-se que sua principal finalidade sempre foi de agrupar e organizar as mulheres locais, que antes não trabalhavam ou trabalhavam de forma independente, com o intuito de geração de renda e trabalho. Porém, também promove atividades que visam o desenvolvimento local.

Além de gerar benefícios socioeconômicos, atua também como mediadora entre os parceiros (CONAB e SESI) e várias famílias carentes da comunidade, arrecadando e distribuindo alimentos, contribuindo, assim, para o atendimento das necessidades básicas da coletividade local.

Aproximadamente 60 famílias de baixa renda do bairro são cadastradas na Coofecs para receberem as doações dos parceiros CONAB e SESI. A Coofecs entra em contato com estas famílias e faz a distribuição dos donativos. A presidente da Coofecs afirma que quem recebe as doações são pessoas que não têm emprego, ou que não tem outra renda fixa e estão ligadas a alguma das cooperadas.

Essa ação da Coofecs é uma forma de contribuir com a comunidade e praticar solidariedade, o que ajuda na manutenção de um canal de comunicação aberto com a comunidade local e suas necessidades. Vale ressaltar que Farfus et al. (2007) afirmam que a inovação social se fundamenta em uma ideia mais abrangente de desenvolvimento, na qual políticas e ações que visam o desenvolvimento não necessitam apenas conter objetivos econômicos, mas também os não econômicos como a justiça, igualdade, solidariedade, inclusão, sustentabilidade, entre outros.

Diante do exposto, verificou-se que a Coofecs apresenta inovação social na dimensão Inovação. Tais ações, que surgiram para atenuar as dificuldades de um grupo, se caracterizam como finalidade por priorizarem as necessidades da coletividade, o bem comum, o interesse geral e a cooperação. Esta dimensão se caracteriza em uma escala das inovações sociais de caráter local ou localizado em um dado município ou bairro, o que também está de acordo com o que ressaltam Tardif et al. (2005).

Dimensão atores

Para que a Coofecs exista, houve o envolvimento de vários atores. No início, o Governo do Estado participou com o projeto de criação dos Centros de Produção Comunitário (CPCs), sendo um deles instalado no Bairro Santa Tereza, em 1995, no qual reuniu 10 mulheres para trabalharem. O governo do

Estado firmou parceria com o SENAI, que ministrou o treinamento de corte e costura para as envolvidas no projeto. Elas também receberam do SEBRAE um curso de administração para pequenas empresas.

Por meio do agrupamento no CPC, as mulheres se organizaram e criaram uma associação e, posteriormente, a cooperativa. Durante este processo, houve a participação de outros atores: a Universidade Federal de Roraima (UFRR), por meio da Incubadora Tecnológica (PITCPES); a Igreja Católica; e a Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social (SETRABES). Houve, ainda, a participação dos atores da sociedade civil, por meio das próprias cooperadas que são as usuárias da inovação social.

Na classificação de atores sociais de Tardif e Harrisson (2005), destaca-se a participação de atores institucionais na criação e no acompanhamento do crescimento do empreendimento. Conforme a classificação estabelecida por Rollin e Vincent (2007), o Governo do Estado pode ser classificado como o titular da ideia, financiador e apoiador. Os parceiros como SEBRAE, SENAI, UFRR e a SETRABES podem ser classificados como os apoiadores e parceiros. As mulheres participantes do projeto são os atores da sociedade civil e, ao mesmo tempo, usuárias da inovação social.

Há, ainda, a participação da Igreja Católica que, pelo apoio dado a Coofecs, pode ser classificada como um ator social de movimento associativista, que tem a proposta de fortalecer o desenvolvimento sustentável, solidário e a inclusão social dos grupos desfavorecidos, conforme ressaltam Tardif et al. (2005).

Outro ator apoiador importante para a Coofecs diz respeito ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Este Fórum busca garantir articulação entre três segmentos do movimento de Economia Solidária: empreendimentos solidários, as entidades de assessoria e fomento e os gestores públicos. A respondente 01 afirmou que a Coofecs está totalmente envolvida com o Fórum, que se tornou um espaço de reivindicações políticas e sociais. As reuniões acontecem uma vez por semana, nas quais as cooperadas obtêm várias informações que contribuem para prática contínua do trabalho coletivo e da solidariedade.

Fica evidenciada a dimensão Atores na Coofecs, pois houve o envolvimento das instituições estatais, dos movimentos comunitários/associativos, da sociedade civil e de entidades privadas que apoiaram e apóiam as iniciativas da Coofecs, para o alcance dos objetivos sociais e econômicos. Enfim, ocorre um processo de aprendizagem coletivo cujo objetivo final é a cooperação, seja pelo envolvimento nos acordos formais, nas negociações ou nas parcerias com a intenção de gerar adequada governança.

Dimensão processo

Durante o processo de criação da Coofecs, ocorreu a mobilização das mulheres, sendo que inicialmente foram mobilizadas pelo governo do Estado para participarem ativamente da criação dos Centros Comunitários. Esta participação contínua, durante todo o processo, culminou com a criação da Cooperativa. Ficou evidenciado para a respondente 06 que, na Coofecs, se desenvolveu não só o aprendizado de novas técnicas, mas também novas relações, em que a amizade, a confiança e o respeito

mútuo são praticados no dia a dia, facilitando o crescimento pessoal e econômico, o que tem gerado aprendizado coletivo e solidário entre as cooperadas.

As atividades da Coofecs são coordenadas por meio da presidente da cooperativa, que faz as reuniões e assembleias, na qual as decisões são tomadas, definidos os planos e divididas as atividades a serem desenvolvidas por todas as cooperadas.

A mobilização das cooperadas acontece por meio dos Fóruns de Economia Solidária, das assembleias e convocação para reunião, em que são colocados e discutidos os problemas enfrentados, as reivindicações e as lutas, para que, com a contribuição de todos, seja alcançada uma solução satisfatória.

As maiores restrições apresentadas no decorrer dos anos do empreendimento, diz respeito à baixa qualificação e à falta de conhecimento das cooperadas, sendo que tal afirmação foi feita por 08 das 12 respondentes. Outra restrição citada se refere aos contratos para a confecção do fardamento das escolas estaduais com o governo do Estado, que terminaram. Então, as associadas tiveram que ir às escolas oferecendo o fardamento. A execução desta atividade é realizada pela presidente da Coofecs.

Há, ainda, a restrição que diz respeito à participação de metade das cooperadas nas atividades da cooperativa, pois, segundo a presidente da Coofecs, das 20 cooperadas, apenas 10 participam ativamente, por isso elas procuram sempre o diálogo para tentar sanar esta dificuldade.

Considerando os modos de coordenação da Coofecs, dos meios envolvidos, das limitações e sua implantação, da mobilização e participação dos atores, suas complexidades, tensão dos atores e restrições apresentadas, fica evidente que a dimensão Processos está presente na Coofecs. Percebeu-se que na Coofecs existe um processo de aprendizagem coletivo, com objetivo de cooperação, envolvimento nas negociações, nos acordos formais e parcerias, com o intuito de motivar uma boa governança.

Verificou-se que os produtos, processos e serviços da Coofecs geraram transformação, inclusão social, trabalho e renda e, principalmente, melhorou a qualidade de vida das cooperadas e de suas famílias. Portanto, conclui-se que a inovação social está presente na Coofecs.

REFLEXÕES CONCLUSIVAS

O objetivo deste estudo foi identificar as cinco dimensões de inovação social na Coofecs, fundamentando-se no quadro de síntese elaborado por Tardif et al. (2005). Especificamente, identificar e descrever as ações de inovação social da Coofecs; verificar a importância destas ações para a comunidade onde a Coofecs está inserida; e analisar se houve transformações e melhorias na qualidade de vida das cooperadas da Coofecs.

Realizada a investigação, foi possível fazer a aplicabilidade do quadro de síntese das dimensões de inovações sociais proposto por Tardif et al. (2005). Assim, foi possível identificar cada uma das cinco dimensões dentro da Coofecs.

Ficou evidenciado que o local onde se estabeleceu a cooperativa era palco de vários problemas econômicos e sociais, o que configurou a Dimensão Transformações em contexto de crise, modificações estruturais, emergência, exclusão e adaptações.

Foram identificados na dimensão Caráter Inovador, as tentativas, os experimentos e a institucionalização das ações de inovações sociais da Coofecs.

Verificou-se que, na Dimensão Inovação, as ações da Coofecs surgiram para atenuar as dificuldades de um grupo, se caracterizam como finalidade por priorizarem o atendimento das necessidades da coletividade, o bem comum, o interesse geral e a cooperação.

Já na Dimensão Atores, percebeu-se o envolvimento das instituições estatais, dos movimentos comunitários/associativos, da sociedade civil e de entidades privadas que apoiaram e apoiam as iniciativas da Coofecs, para que houvesse o alcance dos objetivos sociais e econômicos.

Na Dimensão Processos, ficaram evidenciados os modos de coordenação, dos meios envolvidos, das limitações e sua implantação, da mobilização e participação dos atores, suas complexidades, tensão dos atores e restrições apresentadas.

Constatou-se que houve transformação e melhoria na qualidade de vida das cooperadas. Ficaram evidenciados, também, resultados positivos que abrangem as pessoas da comunidade local, uma vez que a Coofecs promove oportunidade de trabalho e renda, aprendizado, além de desenvolvimento de relações econômicas e sociais baseadas na cooperação e na solidariedade.

Verificou-se que as ações de inovação social da Coofecs estão presentes desde a implantação do projeto e que estas ações têm alcançado relevância social e econômica na vida das pessoas envolvidas no processo.

Este estudo contribui para suscitar melhor compreensão e identificação da inovação social em cooperativas de empreendimentos solidários e para avanços das pesquisas na área.

Assim, sugere-se que sejam aprofundados estudos com a comunidade onde a Coofecs está inserida, visando compreender o impacto econômico e social produzidos pelas ações de inovação social na comunidade, e o aprofundamento sobre as relações dos atores financiadores e apoiadores com os atores usuários da inovação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- André I et al. (2006). Dimensões e espaços da inovação social. Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia, pp. 121-141. Disponível em: <http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2006-81/81_06.pdf>. Acesso em 10 jan. 2020.
- Araújo MRJ (2015). A economia solidária como um instrumento de política pública para a emancipação humana: um estudo a partir da secretaria de economia solidária do Distrito Federal. 75p. Monografia

(Graduação) - Universidade Aberta do Brasil, Brasília-DF. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11874/1/2015_MaxwelRodriguesJacobinaAraujo.pdf>.

Acesso em: 10 jan. 2020.

Arcanjo Rse et al. (2012). O cooperativismo popular na perspectiva da economia solidária como instrumento de inclusão social produtiva. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Resende-RJ. Disponível em: <<http://www.aedb.br/wp-content/uploads/2015/04/23316315.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Azevedo FF et al. (2016). Espacialidade da economia solidária no Brasil. Biblio 3W, Universidad de Barcelona, v. XXI, n. 1.148, Barcelona. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1148.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Bignetti LP (2011). As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. Revista Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo/RS, v. 47, n. 1, p. 3-14, jan/abr. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/1040/235>. Acesso em: 11 jan. 2020.

Cloutier J (2003). Qu'est-ce que l'innovation sociale? In: CRISES. Centre de Recherche sur les Innovations Sociales. Cahier du CRISES. Québec. Disponível em: <https://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-heoriques/CRISES_ET0314.pdf>.

Acesso em: 11 jan. 2020.

Farfus D et al. (2007). Inovações sociais. Curitiba: SESI/SENAI/IEL/UNINDUS. Coleção Inova, v. 2, 246 p. Disponível em: <https://www.unisul.br/wps/wcm/connect/871e5d0b-7cbf-4c74-bb13-9ce4575f05bf/livro_inovacoes-sociais-vol-II_agetec.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Fleury S (2011). Programa de estudos sobre a esfera pública - PEEP. Disponível em: <<http://ebape.fgv.br/pp/peep/apresentacao>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

Gaiger LI (2013). A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 82, jun. 2013, p. 211-228, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10727637017>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Gaiger LI (2015). A economia solidária na contramarcha da pobreza. Sociologia, Problemas e Práticas (online), n. 79, p. 43-63. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Rio Grande do Sul, Brasil. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n79/n79a03.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Maurer AM (2011). As dimensões de inovação social em empreendimentos econômicos solidários do setor de artesanato gaúcho. 191 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/10493517->

Universidade-federal-do-rio-grande-do-sul-escola-de-administracao-programa-de-pos-graduacao-em-administracao-angela-maria-maurer.html> Acesso em: 10 jan. 2020.

Moisés PM (2009). O trabalho na economia solidária: estudo de caso sobre a rotatividade em uma associação de reciclagem. 163 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/TMCB-7X3MJ5/1/disserta__o_patr_cia_meireles_mois_s__vers_o_final_21_out.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2020.

Ocb (2020) (Organização das Cooperativas Brasileiras). Princípios do cooperativismo. Disponível em: <<https://www.ocb.org.br/o-que-e-cooperativismo>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Oliveira NDA (2013). Desenvolvimento sustentável, inovação, tecnologia social e empreendedorismo coletivo em relacionamentos intercooperativos: sistema creditag e cooperativas de produção agrícola de Rondônia. 279 p. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração, Porto Alegre. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/69721/000874792.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Rollin J et al. (2007). Acteurs et processus d'innovation sociale au Québec. Québec, Université du Québec. Disponível em: <<http://www.rqis.org/wp-content/uploads/2015/09/Acteurs-et-processus-dinnovation-sociale-au-Qu%C3%A9bec.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Silva FL (2016). Entrevista gravada, que foi concedida a uma das autoras do artigo pela presidente da Coofecs.

Simioni FJ et al. (2009). Lealdade e oportunismo nas cooperativas: desafios e mudanças na gestão. Revista de Economia e Sociologia Rural. Piracicaba, SP, v. 47, n. 3, p. 739-765, jul./set. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/resr/v47n3/v47n3a10.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Singer P (2003). Economia solidária. In: Cattani AD (org.). A outra economia. Porto Alegre: Veraz Editores, p. 116-125.

Soares MCB (2014). As possibilidades de articulação entre inovação e empreendedorismo e as economias nos territórios de baixa densidade: o caso das Lameiras. 146p. Dissertação (Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/27587/2/Vers%C3%A3o%20Final%20da%20Tese%20de%20Mestrado.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Souza ACAA (2014). Dimensões da inovação social no semiárido cearense: o caso Agência de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL). 172 p. Dissertação (Mestrado em Administração e

Controladoria) - Universidade Federal do Ceará, Ceará. Disponível em: <www.repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/15084>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Souza ACAA et al. (2014). Dimensões da Inovação Social e Promoção do Desenvolvimento Econômico Local no Semiárido Cearense. In: XXXVIII Encontro da ANPAD - EnANPAD, Rio de Janeiro/RJ. Anais EnANPAD. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/GCT283.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Tardif C et al. (2005). Complémentarité, convergence e transversalité: La conceptualization de l'innovationsocialeau, CRISES. In: CRISES. Centre de Recherche Sur Les Innovation Sociales. Cahiersdu CRISES. Québec. Disponível em: <https://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/CRISES_ET0513.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Taylor JB (1970). Introducing Social innovation. The Journal of Applied Behavioral Science, v. 6, n. 1, pp. 69-77, March. Disponível em: <<http://jab.sagepub.com/content/6/1/69.full.pdf+html>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Yin RK (2005). Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 212 p.

ÍNDICE REMISSIVO

A

atendimento educacional, 60, 63
auxílio emergencial, 7, 13, 14, 17, 19, 20

C

cooperativismo, 4, 68

E

economia solidária, 68, 74, 76, 78, 79
educação especial, 4, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 67
educação profissional, 59, 60, 61, 65, 67
execução da despesa pública, 41, 42, 45, 50, 51, 52, 55

G

gestão de processos, 4
gestão pública, 38, 51

I

IFRN, 4, 22, 23, 31, 32, 35, 36, 39
impacto socioeconômico, 4, 6
inclusão, 4, 32, 33, 35, 60, 61, 62, 64, 65, 67, 68, 71, 72, 77, 78, 79, 81

inovação social, 4, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82

O

ordem cronológica de pagamentos, 41, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58

P

pregão eletrônico, 4, 24, 25, 31, 32, 36
processo licitatório, 4, 23, 24, 25, 30, 31, 33, 34, 35, 36
Programa Bolsa Família, 14, 19
Programa Mulheres Mil, 23, 25, 31, 33, 35, 39

R

renda básica universal, 4, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20
renda mínima, 4, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20

V

vulnerabilidade socioeconômica, 6, 7, 14, 17, 18, 19

SOBRE O ORGANIZADOR



ID Hudson do Vale de Oliveira

É Doutorando em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Faz parte do Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP), atuando, também, no Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF). É Doutor em Agronomia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). É Mestre em Agronomia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). É Especialista em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). É Graduado em Agronomia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), em Administração pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e em Comunicação Social (Jornalismo) pela UFRR. É Professor Efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR), Campus Boa Vista Zona Oeste (CBVZO). Possui experiência e interesse de projetos (pesquisa e extensão) nas seguintes áreas: Agronegócios, Sustentabilidade, Cooperativismo, Gestão de Pessoas, Gestão Pública, Inovação Social e Educação. Email para contato: HUDSON.OLIVEIRA@IFRR.EDU.BR

O segundo volume da obra “Organizações Públicas, Privadas e da Sociedade Civil: Gestão, Inovação e Responsabilidade Social” traz cinco capítulos com reflexões que se inserem na dinamicidade com que a sociedade se modifica e, conseqüentemente, exige das organizações – sejam elas públicas, privadas ou da sociedade civil – o desenvolvimento de práticas e de ações que sejam condizentes com as demandas que surgem continuamente, inclusive potencializadas pelo contexto pandêmico.

ISBN 978-658831949-9



Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp)
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br