

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

**GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL SOB A ÓTICA DA CONTROLADORIA GERAL
DA UNIÃO: CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE
MECANISMOS DE APRIMORAMENTO NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA.
- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, METODOLÓGICA E
TÉCNICA -**

Eliezer da Cunha Alves

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA
2020**

**GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL SOB A ÓTICA DA CONTROLADORIA GERAL DA
UNIÃO: CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS
DE APRIMORAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RECÔNCAVO DA BAHIA.
- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, METODOLÓGICA E TÉCNICA -**

Eliezer da Cunha Alves

Especialista em Gestão de Recursos Humanos
Universidade Salvador, 2008

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

A474g

Alves, Eliezer da Cunha.

Gestão do Programa Nacional de Assistência Estudantil sob a ótica da Controladoria Geral da União: contribuição para a construção de mecanismos de aprimoramento na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. - Fundamentação teórica, metodológica e técnica / Eliezer da Cunha Alves._ Cruz das Almas, BA, 2020.

192f.; il.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrária, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas e Segurança Social.

1. Política Social. 2. Educação Superior. 3. Auditoria - Políticas Públicas. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrária, Ambientais e Biológicas. II.Título.

CDD: 361.61

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL - PPGGPPSS
MESTRADO PROFISSIONAL**

**GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL SOB A ÓTICA DA CONTROLADORIA GERAL DA
UNIÃO: CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS
DE APRIMORAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RECÔNCAVO DA BAHIA.
- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, METODOLÓGICA E TÉCNICA -**

Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação de
Eliezer da Cunha Alves

Aprovado em: 18 de março de 2020

Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
Orientador

Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
Examinadora Interna

Prof. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
Examinador Externo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Manoel Alves e Maria da Cunha Alves (*in memoriam*) que, apesar da vida humilde e da ausência de condições favoráveis para que pudessem estudar, não mediram esforços para a educação dos seus filhos; e, à minha esposa, Jerusia Carneiro Oliveira Alves, incentivadora e companheira em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente e, sobretudo, ao Eterno Criador, por tudo que tem me concedido, por tudo que sou e, pelo que vier a ser.

Ao meu pai, homem simples, forte, provedor e fomentador de ideais.

À minha mãe, a mulher mais linda que conheci, sua beleza excede a de rubis. Se aqui estivesse nesse momento, certamente estaria vibrando por mais essa conquista. Lutou bravamente em meu favor desde os primórdios, mesmo quando fui acometido na infância por uma grave doença, cujo diagnóstico médico era contrário. Lá estava ela, por meses, diuturnamente e, incansavelmente, velando por mim. Te amarei eternamente.

À minha esposa, pelo amor, compreensão, incentivo e paciência em todos os momentos, a sua presença em minha vida tem tornado os obstáculos transponíveis. Te amo!

Ao meu orientador, o Prof. Jorge Antonio Santos Silva, pelo zelo, criteriosidade e especialmente, disponibilidade. Mesmo estando em gozo de férias não se eximiu de me orientar, demonstrando um efetivo comprometimento com a docência e com os seus orientandos.

A todos os professores do mestrado, pela dedicação na transmissão do conhecimento.

Aos meus colegas, que pela descontração tornaram o ambiente acadêmico mais humanizado.

A todos os servidores da PROPAAE, pela disponibilidade, confiança e expectativa pelos resultados desta pesquisa.

À UFRB, que abriu para mim os portais do empolgante universo acadêmico.

EPÍGRAFE

“Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, não há sucesso no que não se gerencia”.

William Edwards Deming

**GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL SOB A
ÓTICA DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: CONTRIBUIÇÃO PARA A
CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS DE APRIMORAMENTO NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA.
- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, METODOLÓGICA E TÉCNICA -**

RESUMO: O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) configura-se como uma política pública educacional que aduz a adoção de um conjunto de práticas com vistas a ampliar as condições de permanência dos estudantes de graduação socioeconomicamente vulneráveis nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), viabilizando a igualdade de oportunidades, contribuindo para a melhoria do seu desempenho acadêmico e mitigação das taxas de retenção e evasão. A alocação dos recursos orçamentários do Governo Federal para esse Programa é definida no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e repassada diretamente às IFES, às quais cabe geri-los. No exercício de 2019, seu orçamento foi da ordem de um bilhão de reais. A gestão do PNAES foi avaliada por meio de auditorias realizadas pela CGU em 58 IFES sendo identificadas diversas deficiências para as quais foi recomendada a adoção de mecanismos para o seu aprimoramento. Na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), instituição não incluída no grupo de IFES auditadas, mais de 80% dos seus graduandos se enquadram no critério de elegibilidade do público-alvo da política. Desse modo, a presente pesquisa objetiva analisar os mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, recomendados por auditorias realizadas pela CGU nas IFES, que necessitam ser implementados na UFRB. Trata-se de estudo de caso com abordagem qualitativa e que se fundamenta na análise documental e na realização de 17 entrevistas semiestruturadas com os atores sociais que executam a política nos três níveis hierárquicos (estratégico, tático e operacional) da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE), órgão executivo responsável pela sua implementação. A base teórico-metodológica aplicada é a da análise da efetividade da gestão das políticas públicas educacionais mediante auditoria e monitoramento. Constataram-se deficiências nos elementos estruturantes para implementação do Programa, no monitoramento das contrapartidas requeridas aos estudantes, fragilidades na divulgação dos editais de seleção dos candidatos, não observância à determinação de participação do corpo discente no processo de planejamento das ações desenvolvidas, e inexistência de mecanismos de avaliação do Programa que possibilitem mensurar o impacto do mesmo na redução dos índices de retenção e evasão dos estudantes assistidos. Diante disso, e com base no resultado da pesquisa de campo, propõe-se intervenções por meio de um relatório técnico conclusivo.

Palavras-chave: Auditoria de políticas públicas; Controle; Ensino superior; Permanência

**MANAGEMENT OF THE NATIONAL STUDENT ASSISTANCE PROGRAM
FROM THE POINT OF VIEW OF THE COMPTROLLER GENERAL OF THE
UNION: CONTRIBUTION TO THE CONSTRUCTION OF IMPROVEMENT
MECHANISMS AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF RECÔNCAVO DA BAHIA.
- THEORETICAL, METHODOLOGICAL AND TECHNICAL FOUNDATION -**

ABSTRACT: The National Student Assistance Program (PNAES) is configured as a public educational policy that leads to the adoption of a set of practices aiming to expand the permanence conditions of socioeconomically vulnerable undergraduate students at Federal Higher Education Institutions (IFES), enabling equal opportunities, contributing to the improvement of academic performance and mitigation of retention and dropout rates. The allocation of Federal Government budgetary resources for this Program is defined within the scope of the Ministry of Education (MEC) and passed on directly to the IFES, which are responsible for managing them. In 2019, its budget was in the order of one billion Brazilian Reais. The PNAES management was assessed through audits carried out by the CGU at 58 IFES and several deficiencies were identified for which the adoption of mechanisms for their improvement was recommended. At the Federal University of Recôncavo da Bahia (UFRB), an institution not included in the group of audited IFES, more than 80% of its undergraduate students meet the eligibility criteria of the policy's target audience. Thus, this research aims to analyze the mechanisms for improving the management of PNAES resources, recommended by audits carried out by the CGU at IFES, which need to be implemented at UFRB. This is a case study with a qualitative approach and based on documentary analysis and 17 semi-structured interviews with the social actors who execute the policy at the three hierarchical levels (strategic, tactical and operational) of the Pro-Rectorate of Affirmative Policies and Student Affairs (PROPAAE), the executive body responsible for its implementation. The applied theoretical and methodological basis is that of the analysis of the effectiveness of the management of educational public policies through auditing and monitoring. Deficiencies were found in the structuring elements for the implementation of the Program, in the monitoring of the counterpart required from students, weaknesses in the disclosure of the candidates' selection edicts, non-compliance with the determination of participation of the student body in the planning process of the developed action, and inexistence of evaluation mechanisms of the Program that make it possible to measure its impact in reducing the retention and dropout rates of the assisted students. Therefore, and based on the field research results, interventions are proposed through a conclusive technical report.

Keywords: Public policy audit; Control; Higher education; Permanence

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEP	Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa
Andes-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAE	Coordenadoria de Assuntos Estudantis
CAHL	Centro de Artes, Humanidades e Letras
CCAAB	Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas
CCS	Centro de Ciências de Saúde
CECULT	Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas
CEFETs	Centros Federais de Educação Tecnológica
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CETEC	Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas
CETENS	Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFP	Centro de Formação de Professores
CGU	Controladoria Geral da União
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COPAF	Coordenadoria de Políticas Afirmativas
E1	Entrevistado 01
E10	Entrevistado 10
E11	Entrevistado 11
E12	Entrevistado 12
E13	Entrevistado 13
E14	Entrevistado 14
E15	Entrevistado 15
E16	Entrevistado 16
E17	Entrevistado 17
E2	Entrevistado 02
E3	Entrevistado 03
E4	Entrevistado 04
E5	Entrevistado 05
E6	Entrevistado 06
E7	Entrevistado 07
E8	Entrevistado 08
E9	Entrevistado 09
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Fasubra	Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
Fonaprace	Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Km	Quilômetro
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Annual
MEC	Ministério da Educação
MPGPPSS	Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social
NAIE	Núcleo de Acompanhamento Integrado ao Estudante
ND	Nota de Dotação
NGADOC	Núcleo de Gestão de Atendimento e Documentação
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCE/CREDUC	Programa de Crédito Educativo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEN	Programa de Empréstimos de Notebooks
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPQ	Programa de Permanência Qualificada
PROGRAD	Núcleo de Políticas de Inclusão da Pró-Reitoria de Graduação
PROPAAE	Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis
Prouni	Programa Universidade para Todos
RePP	Relatório de Políticas e Programas de Governo
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SESu-MEC	Secretaria de Educação Superior
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIGPP	Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e de Projetos
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão e Recursos Humanos
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SM	Salário Mínimo
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UNE	União Nacional dos Estudantes

Unesco

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Ciclo de políticas públicas	27
Figura 2	Mapa metodológico da pesquisa	95
Figura 3	Categorização dos componentes das entrevistas x análise de conteúdo dos entrevistados	109
Figura 4	Matriz lógica da dimensão Estrutura física	162
Figura 5	Matriz lógica da dimensão Recursos humanos	163
Figura 6	Matriz lógica da dimensão Normas regulamentadoras.....	164
Figura 7	Matriz lógica da dimensão Mecanismos de controles internos administrativos.....	165
Figura 8	Matriz lógica da dimensão Emprego de recursos tecnológicos	166
Figura 9	Matriz lógica da dimensão Áreas de aplicação dos recursos	166
Figura 10	Matriz lógica da dimensão Divulgação e seleção dos candidates	167
Figura 11	Matriz lógica da dimensão Exigência de contrapartida dos beneficiários	168
Figura 12	Matriz lógica da dimensão Avaliação dos resultados do Programa.....	168

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução da matrícula na graduação presencial - setor público x setor privado.....	34
Gráfico 2 Evolução do Número de Instituições de Educação Superior – Brasil – 1995-2009	36
Gráfico 3 Percentual de matrículas em cursos de graduação da rede pública x rede privada – 2017	37
Gráfico 4 Proporção de pessoas de 25 a 34 anos de idade com ensino superior completo, segundo os países membros da OCDE e Brasil – 2012.....	38
Gráfico 5 Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, segundo os quintos do rendimento mensal familiar per capita - 2004/2013.....	44
Gráfico 6 Evolução orçamentária (2012-2020) - Ministério da Educação Ação: 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior.....	58
Gráfico 7 Evolução orçamentária (2012-2020) - UFRB - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Ações de assistência estudantil desenvolvidos na UFRB por meio do PPQ - 2019	69
Quadro 2 Rol de documentos analisados	100
Quadro 3 Codificação dos sujeitos pesquisados	103
Quadro 4 Informações acerca do processo de entrevista	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Recursos orçamentários do programa de expansão 2005-2012.....	42
Tabela 2	Média de anos de estudo das pessoas de 18 a 24 anos de idade, por quintos de rendimento mensal familiar per capita nacional, segundo as Grandes Regiões – 2013	45
Tabela 3	Caracterização dos sujeitos pesquisados	98

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	POLÍTICAS PÚBLICAS	24
3	POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR	32
3.1	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni	40
3.2	O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES	46
3.3	O PNAES na UFRB	64
3.4	O PNAES: a avaliação da execução do Programa e a CGU	73
3.4.1	A CGU E A SUA ATUAÇÃO NA AVALIAÇÃO E AUDITORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	74
3.4.2	FATORES DE ELEGIBILIDADE DO PNAES PARA AVALIAÇÃO E AUDITORIA PELA CGU	77
3.5	A auditoria do PNAES pela CGU no âmbito das IFES	79
3.5.1	RESULTADOS DOS TRABALHOS DE AUDITORIAS NAS IFES E AS RECOMENDAÇÕES PRECONIZADAS PELA CGU PARA O APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE GESTÃO DO PNAES	82
4	METODOLOGIA	92
4.1	Caracterização do <i>lócus</i> de pesquisa	96
4.2	Delimitação do universo pesquisado	97
4.3	Análise documental	99
4.4	Aplicação de entrevistas semiestruturadas	101
4.5	Método de análise dos dados produzidos pela pesquisa	105
5	PESQUISA DE CAMPO	111
5.1	Apresentação e análise dos resultados	111
5.1.1	ESTRUTURA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES	111
5.1.1.1	<i>A Estrutura física</i>	112
5.1.1.2	<i>Os recursos humanos</i>	119
5.1.1.3	<i>As normas regulamentadoras</i>	123
5.1.1.4	<i>Os mecanismos de controles internos administrativos</i>	130
5.1.1.5	<i>O emprego de recursos tecnológicos</i>	136
5.1.2	ÁREAS DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS	140
5.1.3	DIVULGAÇÃO E SELEÇÃO DOS CANDIDATOS	143
5.1.4	EXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA DOS BENEFICIÁRIOS	150
5.1.5	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA	153
6	CONCLUSÃO	160
	REFERÊNCIAS	170
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	180
	APÊNDICE B - CARTA DE ANUÊNCIA DO REITOR DA UFRB PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA	182
	APÊNDICE C - ROTEIROS DE ENTREVISTAS	183
	APÊNDICE D - SÍNTESE DA METODOLOGIA DA PESQUISA	187
	APÊNDICE E - MATRIZ LÓGICA	188

1 INTRODUÇÃO

A efetividade na gestão das ações e dos gastos públicos em programas do governo por órgãos e entes estatais ou por entidades que percebem recursos do Erário tem sido alvo de estudos e discussões no âmbito da administração pública brasileira, mormente, pelo fortalecimento nos últimos anos dos órgãos de controle com vistas a garantir, dentre outras finalidades, o alcance dos objetivos estabelecidos e o atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas. Para tanto, se faz necessário o emprego de mecanismos de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas a fim de aprimorar a efetividade das ações e a transparência da atuação governamental.

Nesse diapasão, encontram-se as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, autarquias educacionais que desempenham papel central no desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e cultural do país. Nesta perspectiva, tais entes públicos se utilizam de políticas que vão para além do acesso ao ensino e que visam propiciar ações de assistência estudantil para os alunos oriundos de estratos desfavorecidos da sociedade.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, uma dessas ações, se constitui uma política pública educacional que tem por finalidade ampliar as condições de permanência dos estudantes de graduação, priorizando aqueles socioeconomicamente vulneráveis, com o objetivo de mitigar a retenção¹ e a evasão² através de estratégias desenvolvidas nas áreas de moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e atenção a necessidades especiais em razão de deficiências, altas habilidades e superdotação.

A alocação dos recursos orçamentários do Governo Federal para esse Programa é definida no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e repassada diretamente às IFES, as quais deverão definir os critérios e a metodologia de seleção, as modalidades dos benefícios, e os mecanismos de monitoramento e avaliação das ações instituídas. No exercício de 2019, os recursos alocados para essa política foram da ordem de um bilhão de reais, correspondendo ao 3º maior orçamento dentre os programas que compõem a subfunção orçamentária Ensino Superior.

¹ Retenção é a expressão utilizada tecnicamente para referir-se a permanência prolongada do estudante na universidade. Decorre de situações tais como: reprovações, desistências, dentre outras.

² Evasão é a expressão utilizada para referir-se ao abandono de curso pelo estudante.

Assim, ante o montante de recursos envolvidos e o impacto social do Programa, surgiram indagações dos órgãos de controle, sobretudo da Controladoria Geral da União – CGU, quanto à efetividade da gestão do PNAES pelas universidades, tais como: Os setores das IFES responsáveis pela execução da política pública estão devidamente estruturados, com o estabelecimento de normas, de responsabilidades e de qualificação para as atividades inerentes? A escolha das áreas de atuação pelas universidades foi fundamentada em estudos e análises relativas à demanda social? Os mecanismos de controles são considerados adequados? As IFES realizam a avaliação dos resultados do programa?

A fim de obter respostas a tais indagações, o PNAES foi avaliado por meio de auditorias realizadas pela CGU em 58 IFES, entre os anos de 2015 a 2017, e os resultados apontaram diversas deficiências na gestão no âmbito dessas instituições, sobressaindo-se: ausências de normatização do Programa; não incorporação das demandas do corpo discente nas decisões quanto às áreas de emprego dos recursos; aplicação dos recursos em desconformidade com o Decreto instituidor da política; fragilidades em seleções dos beneficiários; e significativa ausência de controles e de avaliação do Programa por parte das universidades.

Diante dos resultados das supramencionadas auditorias nesse grupo de IFES emerge o pressuposto que dá fundamentação ao presente estudo: a UFRB carece de adequações nos mecanismos de gestão do PNAES. Deste modo, o presente estudo inscreve-se como um esforço investigativo através de uma pesquisa exploratória, harmonizando-se com os preceitos de pesquisadores como Severino (2007), no sentido de levantar informações sobre um objeto, no caso concreto, a respeito da gestão dessa política pública no âmbito da UFRB. A fim de norteá-lo, empenhou-se em conhecer: que mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, cuja adoção vem sendo recomendada nas auditorias realizadas pela CGU nas IFES, necessitam ser implementados na UFRB?

Dada à natureza do fenômeno investigado, que de acordo com autores como Yin (2001), Gil (2002) e Martins (2006) demandará um exame profundo e exaustivo em objeto(s) determinado(s), optou-se pelo desenvolvimento de um estudo de caso com vistas a ampliar o conhecimento acerca da problemática envolvida e torná-la mais explícita.

Visando responder a questão posta, concebeu-se como objetivo geral analisar os mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, recomendados por auditorias realizadas pela CGU às IFES, que necessitam ser implementados pela UFRB, no Programa de Permanência Qualificada – PPQ, por intermédio da Pró-Reitoria de Políticas

Afirmativas e Assuntos Estudantis – PROPAAE, órgão executor da política nessa Universidade.

O universo pesquisado abarcou, tanto os profissionais que desenvolvem suas atividades na sede desta Pró-Reitoria, no município de Cruz das Almas, quanto àqueles lotados nos seus Núcleos nos *campi*: Centro de Formação de Professores – CFP em Amargosa; Centro de Artes, Humanidades e Letras – CAHL em Cachoeira; Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade – CETENS em Feira de Santana; Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas – CECULT em Santo Amaro; e Centro de Ciências de Saúde – CCS em Santo Antônio de Jesus.

Com vistas a alcançar o macro objetivo recorreu-se aos seguintes objetivos específicos: mapear os processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB; identificar os processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB que estejam em desconformidade com as recomendações preconizadas pela CGU através de auditorias realizadas nas IFES; apresentar proposições para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB com base nas recomendações da CGU.

Assim, com o propósito de responder à questão norteadora, atingir os objetivos engendrados e comprovar ou refutar o pressuposto teórico que ensejou essa pesquisa, selecionou-se o método de pesquisa qualitativa como estratégia de investigação, pois, para estudiosos como Bauer e Gaskell (2002) e Minayo (2009), esta abordagem tem a capacidade de propiciar a compreensão dos aspectos fenomenais investigados, improváveis de serem apreendidos por abordagens quantitativas. O presente estudo se constitui em uma pesquisa aplicada em consonância com o entendimento de Minayo (2009), dada a expectativa de que os seus resultados reverberem positivamente alterando uma situação posta.

A seleção da política em comento e da UFRB, enquanto cenário da investigação para o desenvolvimento dessa pesquisa, para mais do que já fora até então apresentado, fundamentou-se na proposta do mestrado profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social – MPGPPSS que dentre os seus objetivos preconiza qualificar quadros técnicos responsáveis pela gestão de políticas públicas em órgãos governamentais e desenvolver estudos e pesquisas que favoreçam um maior e melhor conhecimento dos processos e produtos da gestão dessas políticas.

Dessa maneira, a proposta do MPGPPSS compatibiliza-se com o afazer do autor da corrente pesquisa na Instituição selecionada, haja vista exercer o cargo de Administrador na PROPAAE, estando atualmente na função de chefe do Núcleo de Gestão de Atendimento e

Documentação – NGADOC, uma das unidades que suporta o processo finalístico das ações do PNAES na Universidade, permitindo experienciar os reveses da assistência estudantil, bem como os pleitos de organismos externos como a Secretaria de Educação Superior – SESu-MEC e a CGU, potencializando, assim, uma maior aplicabilidade do presente estudo.

O segundo fator impulsionador para realização do presente estudo se deve ao fato da UFRB não ter feito parte do grupo das 58 IFES que tiveram a gestão do PNAES auditadas pela CGU entre os anos de 2015 a 2017. Em adição, o desenvolvimento desse estudo se justifica pela lacuna existente em pesquisas dedicadas à análise dos mecanismos de gestão do PNAES sob a perspectiva dos órgãos de controle.

Elegeu-se a aplicação de entrevistas semiestruturadas como instrumental de coleta de dados na pesquisa com os agentes que executam o Programa na UFRB, para os quais foram elaborados roteiros de entrevistas distintos, mas que se complementam.

A fim de se obter uma visão sistêmica das ações executadas, esse processo abarcou os atores sociais dos três níveis hierárquicos da gestão da PROPAAE, a saber: o estratégico, representado pela sua Pró-Reitoria, o tático, pela Coordenadoria de Assuntos Estudantis – CAE, e o operacional, através da chefia do Núcleo de Acompanhamento Integrado ao Estudante – NAIE e dos profissionais que diretamente operacionalizam as ações de assistência junto aos estudantes, tais como: os assistentes sociais, pedagogos e técnicos em assuntos educacionais.

Outros profissionais que atuam na atividade-fim do Programa, como psicólogos e nutricionistas, não foram inclusos no universo da investigação em função de suas atividades não possuírem correlação com os processos de gestão da política em estudo, ou seja, na seleção e acompanhamento dos beneficiários. A amostragem não abarcou, também, àqueles com vínculo de suporte às áreas finalísticas, tais quais: administradores, assistentes administrativos, dentre outros.

Ademais, cumpre salientar que não foram alvo de investigação no presente estudo a gestão do restaurante universitário em função do seu fechamento a partir de janeiro de 2020 para fins de reformas e pelo fato de, após o término das mesmas, possivelmente sua gestão passar a ser terceirizada; assim como a gestão das residências universitárias, em função de não ter havido alusão a essa atividade nas auditorias da CGU, carecendo, portanto, de elementos comparativos.

Ademais, a fim de atender aos objetivos relacionados ao presente estudo realizou-se a análise de um rol de documentos atinentes aos diversos processos do PPQ e da gestão da

PROPAAE. Para mais, realizaram-se visitas *in loco*³ aos Núcleos da PROPAAE nos Centros de Ensino (*campi*), a fim de observar o arranjo físico oferecido pela Universidade para a operacionalização da política, bem como para colher a percepção dos agentes quanto à implementação do Programa.

O embasamento teórico que fundamentou a presente pesquisa desenvolveu-se a partir do estudo das políticas públicas, no qual se apresenta as questões conceituais e as suas etapas, bem como a análise das políticas educacionais até, por fim, alcançar o PNAES, seu histórico, legislação, estratégias e sua operacionalização no contexto da UFRB.

Depois, apresenta-se a CGU e o seu papel na avaliação e auditoria das políticas públicas, dentre elas o PNAES, tanto na esfera das universidades federais, quanto da SESu-MEC. Das auditorias realizadas por esse órgão de controle advém as recomendações às IFES para o aprimoramento da gestão do PNAES, que se constituem o objeto de estudo da presente pesquisa. Analisou-se tais recomendações com vistas a empregá-las como mecanismos de aprimoramento da gestão dessa política no âmbito da UFRB.

Finalmente, demonstra-se o caminho metodológico utilizado no presente estudo e a pesquisa de campo, seus resultados alcançados e a análise das dimensões da gestão do PNAES na UFRB, as quais foram alvos de avaliação pela CGU nas IFES, confluindo-se na proposição de um relatório técnico conclusivo, o qual apresenta a descrição das deficiências identificadas e as respectivas intervenções, visto que se comprovou o pressuposto teórico que impeliu a presente pesquisa, isto é, a UFRB efetivamente carece de adequações nos mecanismos de gestão do PNAES em quase todas as dimensões recomendadas pela CGU.

No que tange aos objetivos específicos propostos pela presente investigação, buscou-se o seu atendimento por intermédio dos procedimentos metodológicos empregados, a exemplo do mapeamento dos processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB a fim de compreender a sua engenharia institucional, iniciando-se pela análise do planejamento das ações, perpassando pela divulgação dos certames, seleção, acompanhamento dos beneficiários, mecanismos de controles internos administrativos e pela busca por mecanismos de monitoramento e avaliação do Programa, constatando-se a ausência de tais mecanismos.

Após a realização do supramencionado mapeamento, identificou-se os processos que se encontram em desconformidade com as recomendações preconizadas pela CGU através de suas auditorias realizadas nas IFES, possibilitando, dessa forma, a apresentação de

³ *In loco* é uma expressão em latim, que significa “no lugar” ou “no próprio local”.

proposições para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB através da elaboração de um relatório técnico conclusivo fruto da presente fundamentação teórica e metodológica.

Logo, o atendimento dos objetivos específicos possibilitará a consecução do macro objetivo e a obtenção de respostas para a questão norteadora da pesquisa, levando-se em consideração a análise e identificação dos mecanismos da gestão dos recursos do PNAES cuja adoção vem sendo recomendada nas auditorias realizadas pela CGU nas IFES, e que necessitam ser implementados na UFRB.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem o propósito de apresentar conceitos de políticas públicas e seu ciclo, considerados necessários a fim de estabelecer um cenário do processo de análise da gestão do PNAES sob a ótica da CGU na Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

Nas últimas décadas o delineamento e o implemento de políticas públicas, tanto econômicas quanto sociais, ganharam maior evidência, sobretudo, em função da adoção de políticas restritivas de gastos, que passaram a adquirir protagonismo na agenda da maioria dos países, principalmente nos em desenvolvimento.

Não existe uma consonância na literatura especializada quanto à definição do que seja uma “política pública” (*public policy*⁴), havendo uma multiplicidade de concepções em função da pluralidade da área de estudo de políticas públicas que é “perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões” (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p. 535). Nas palavras de Procopiuck (2013, p. 138), política pública diz respeito “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo”. Trata-se, portanto, da aplicação conjunta e estruturada de ações e estímulos com vistas a alterar uma realidade em resposta a necessidades e interesses entendidos como coletivamente relevantes.

Nessa perspectiva, Heidemann afirma que,

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de *políticas públicas*. (HEIDEMANN, 2009, p. 28)

A definição do autor assinala que o conceito apresentado, além de asseverar a respeito do formato de implementação e dos aspectos decisórios de políticas públicas, expõe a ideia de

⁴ De acordo com Frey (2000, apud TUDE, 2015), o termo “política” em língua inglesa possui três dimensões de significação: a) Dimensão institucional (*polity*) – se refere ao ordenamento institucional do sistema político, às disposições jurídicas a que está sujeito e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; b) Dimensão processual (*politics*) – refere-se às relações conflituosas entre os diversos atores políticos, partidos e agentes do governo, diz respeito aos objetivos a serem alcançados, aos conteúdos e às decisões de distribuição de poderes; c) Dimensão material (*policy/policies*) – faz referência aos conteúdos concretos da ação política, isto é, o resultado material dos chamados programas políticos ou planos de governo, são as resoluções do Estado para os problemas técnicos e mais imediatos da sociedade em sua concepção mais material.

que a formulação de políticas para produção de bens públicos (o que é comum a todos) não necessariamente tem que se originar de ações governamentais, havendo, deste modo, um processo coletivo e participativo de outros agentes, a exemplo de organizações não governamentais, associações, grupos de interesse e os movimentos sociais entre outras instituições, cada qual com maior ou menor preponderância a depender do tipo de política elaborada e das alianças que integram o governo. Há, portanto, outras formas alternativas de promoção/produção de políticas públicas.

Como acreditam Gobert e Muller (1987 apud HÖFLING, 2001, p. 31), políticas públicas são “entendidas como o ‘Estado em ação’. É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Logo, na visão dos autores a política pública se constitui num conjunto de diretrizes que determinam a ação governamental, isto é, trata-se de um processo decisório de governo para resguardar os interesses públicos.

A partir desse entendimento, se faz necessário refletir as políticas públicas sob um olhar multissetorial, sendo possível inferir que através da interação desses diversos atores é possível proporcionar respostas de qualidade às demandas da sociedade, que perpassam por vislumbrar as efetivas carências dos beneficiários e pelo emprego racional dos recursos públicos, oportunizando, dessa forma, esquivar-se do desenho desarticulado no qual algumas políticas públicas são elaboradas e executadas. Dessa forma, torna-se possível converter as intenções em produtos que gerarão efeitos e impactos almejados.

A formulação de políticas públicas é uma incumbência complexa e se dá quando governos, partindo de seus objetivos e plataformas eleitorais, os convertem em programas e ações governamentais com o objetivo de produzir resultados ou alterações no mundo real (AGUN; RISCADO; MENEZES, 2015). A realidade vivenciada pela sociedade em determinado contexto histórico, cultural e econômico - no que diz respeito ao alcance do bem estar social, se constitui num ambiente propício para o planejamento de uma agenda de políticas públicas, bem como sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Entretanto, elas podem funcionar em um dado momento, obter êxito em um determinado país e em outros não, dependendo, portanto, do enquadramento dentro das particularidades e circunstâncias dos contextos locais.

Secchi, ao propor explicar políticas públicas, assegura que:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] [e] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão, para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2017, p. 2)

Na acepção apresentada pelo autor são adicionados componentes constitutivos de uma política pública, a saber: a motivação (intencionalidade pública) para o estabelecimento de ações para tratamento de um problema público; e o diagnóstico e tratamento ao mesmo (resposta a um problema público). Esse segundo elemento deve se pautar na busca de soluções tecnicamente eficientes e politicamente viáveis que visem mitigar ou extinguir a problemática. O papel de uma política pública, de acordo com Procopiuck (2013, p. 140), “é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins”.

A expansão do estudo de políticas Públicas nos Estados Unidos, a partir de 1960, se constituiu como o eixo de desenvolvimento e institucionalização dessa área como campo do conhecimento acadêmico. Ulteriormente, a partir dos anos 1980, pós um contexto de crise internacional dos preços do petróleo e de redimensionamento do Estado de bem-estar social (*welfare state*⁵), desenvolve-se o interesse em analisar as políticas, dando origem a diversos estudos nesse sentido.

A literatura demonstra que variados modelos analíticos foram elaborados dentro do campo específico da política pública a fim de explicar de que maneira e por qual motivo o governo realiza ou deixa de realizar alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos, uma dessas abordagens vislumbra o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*⁶) como um ciclo dinâmico, articulado e deliberativo, constituído de macroetapas, também conhecido como ciclo da política pública (*policy cycle*), que se desenvolve num cenário no qual atuam atores políticos distintos interagem em arenas, que tanto podem ser formais (como no Legislativo) ou informais (como “as ruas”).

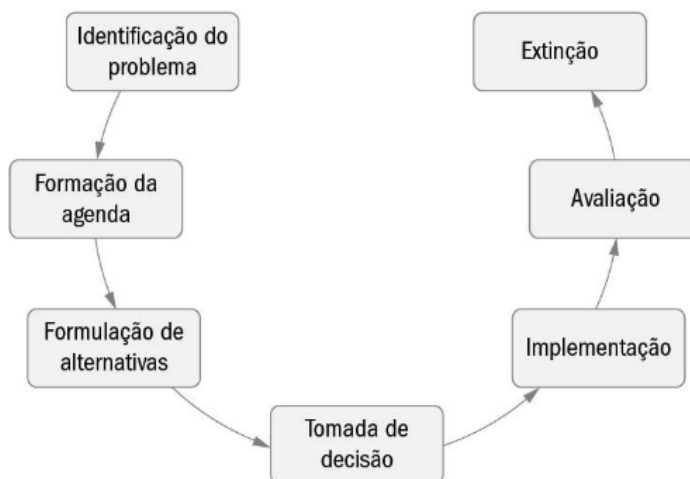
Este modelo esquemático organiza o processo em etapas que podem variar em termos de nomenclaturas e quantidades, a depender da perspectiva de cada estudioso, todavia, o ciclo

⁵ Welfare state é uma expressão da língua inglesa que significa a condição no qual o Estado é organizador da política e da economia, sendo responsável pela defesa social.

⁶ Policy-making process é uma expressão da língua inglesa que significa o processo de produção e de implementação das políticas públicas.

de políticas públicas não necessariamente funciona de forma sequencial e linear. Secchi (2017, p. 43) apresenta uma modelagem cujo desenho é constituído de sete etapas (conforme demonstrado na Figura 1): Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação e Extinção.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: (SECCHI, 2017, p. 43).

i) *Identificação do problema* – nessa fase o autor tenta objetivar e trazer luz ao entendimento do que seria um “problema público” ao defini-lo como sendo “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2017, p. 44). Na visão do autor, para um problema ser considerado público, este deve possuir implicações para uma quantidade ou qualidade considerável de pessoas, apesar de considerar que a adjetivação de “público” está susceptível a interpretações político-normativas dos atores políticos envolvidos com a temática. E que, efetivamente, um problema somente atinge esse status ao ser considerado por esses atores como uma situação inadequada e relevante para a coletividade.

ii) *Formação de agenda* – Secchi (2017, p. 46) define a agenda como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”, ou seja, se trata de um rol de temáticas que demandam maior atenção e que os formuladores de política percebem como sendo factíveis de intervenção pública. A atenção ou interesse desses atores políticos para realidades não devidamente acolhidas pelo Estado pode ser suscitada em função de: indicadores que reflitam uma situação ou um fato social; crises ou eventos significativos; coalizões políticas que demonstrem interesse na aprovação de determinadas matérias.

Portanto, a agenda é pautada pela política e pela economia, pela política, pois a formação de agenda se trata de um procedimento seletivo de propostas consideradas tecnicamente viáveis no qual podem ser utilizadas negociações e trocas (barganhas) como elementos persuasores; e pela economia, dado que é requerido que tais propostas apresentem custos críveis. A insuficiência de recursos, a falta de interesse político ou de pressão popular, dentre outro motivos, podem suscitar a não permanência de alguns problemas nas agendas ou até mesmo impedir o ingresso nas mesmas.

Nesse contexto Howlett, Ramesh e Perl (2013), abordam um modelo denominado de *janelas políticas*, tais janelas “se abrem e fecham com base na interação dinâmica entre as instituições políticas, dos atores políticos e a articulação das idéias na forma de soluções políticas propostas” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 115). Ainda segundo os autores “essas forças podem abrir ou fechar as janelas políticas, criando assim chances para que os empreendedores políticos construam ou aproveitem essas oportunidades para dar forma à agenda política” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 115).

iii) *Formulação de alternativas* – após o problema ser introduzido na agenda se faz necessária a elaboração de soluções pelos decisores públicos (*policy makers*), esse processo perpassa pelo estabelecimento de estratégias e objetivos, bem como, pela a análise dos potenciais efeitos de cada alternativa possível. Howlett, Ramesh e Perl (2013) afirmam que essa fase consiste no reconhecimento e prescrição de possíveis soluções para os problemas políticos, isto é, na “exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 121).

A fim de esclarecer como as várias opções são ponderadas, levadas adiante ou descartadas, os autores apresentam uma subdivisão nessa fase, que consistiria: na *apreciação* – identificação e consideração dos dados e a evidência (relatório de pesquisas, depoimentos de experts, consulta pública acerca do problema e informações das partes interessadas); no *diálogo* – abertura de canal de comunicação “entre os atores políticos com diferentes perspectivas sobre a questão” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 124); na *formulação* – após sopesar as evidências busca-se a apresentação de proposta(s) dentre as demais (projeto de lei, regulamentações ou quadro de referências); na *consolidação* – os atores políticos têm a oportunidade de se pronunciarem sobre a(s) opção(ões) recomendada(s).

iv) *Tomada de decisão* – corresponde ao estágio em que uma ou mais, ou nenhuma das opções que foram anteriormente formuladas com intuito de dirimir o problema é aprovada. Secchi (2017) distingue os seguintes modelos de tomada de decisão: o de *racionalidade*

absoluta – em que custos e benefícios das alternativas são aferidos pelos atores políticos com intuito de identificar a melhor opção possível (*the one best way*); o de *racionalidade limitada* – reconhece que os atores não conseguem entender a complexidade da problemática e, portanto, a escolha para tomada de decisão é realizada entre opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas; o de *fluxos múltiplos* – argumenta que o requisito para a origem de uma política pública é a confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis; o *incremental* – contém três características principais: a) problemas/soluções são definidos, revisados e redefinidos em vários momentos do processo; b) decisões são implementadas em consonância com soluções já adotadas no passado; c) decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública.

v) *Implementação* – corresponde à etapa em que efetivamente a decisão acerca da solução dos problemas que foram deliberados na agenda decisória é posta em prática. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), esse estágio compreende “O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 129), deste modo, as intenções políticas sobre a solução de um problema são transformadas em ações concretas.

De acordo com Saravia (2006, p. 34) essa etapa é “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la”. Percebe-se, portanto, que logo após a decisão oficial quanto aos objetivos e a propensão de uma política pública, existe uma expansão do aparato que dará suporte a sua implementação com o envolvimento de diversos órgãos burocráticos e um conjunto de ações realizadas, podendo envolver inclusive diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Apesar do esforço de diversos atores no intuito de que uma política pública venha de fato a ser executada, surgem questionamentos: Por quais motivos algumas políticas públicas são implementadas enquanto outras não? Por que algumas políticas atingem os seus objetivos enquanto outras não logram êxito? De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), estudos foram realizados no esforço de compreender os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas. Dentre os estudiosos que se dedicaram a explorar essa temática, são citados pelos autores: Pressman e Wildavsky (1973); Van Meter e Van Horn (1975); Bardach (1977); Mayntz (1979); Hjem (1982); Sabatier e Mazmanian (1981).

Como fruto dessas pesquisas surgiram duas abordagens acerca da implementação: o enfoque *Top-down* – possui afinidades com o pensamento racionalista e consiste numa aplicação descendente que se inicia com uma decisão do governo, definindo-se a correlação entre os objetivos da política pública e os meios a serem mobilizados pelos diversos níveis burocráticos. Howlett, Ramesh e Perl (2013) utilizam-se da argumentação de que para alguns dos estudiosos o êxito dessa modelagem teria vinculação com mecanismo que assegurasse a “adesão à intenção original dos funcionários públicos que haviam ratificado a política” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 183), dessa forma, a implementação compete notadamente aos burocratas que devem se manter fiéis aos propósitos originais da política.

O enfoque *Bottom-up* – se contrapõe ao modelo anterior e procura ser mais realista e aplicável ao alterar o foco da definição da política, a partir da estrutura de comando e dos objetivos centrais para a perspectiva daqueles que serão atingidos por ela, denominados de “burocratas de linha de frente” (“*street-level bureaucrats*”). Lipsky (1980 apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 183) argumenta que tais atores “procuravam conseguir e manter na base os meios necessários à realização das metas políticas”. Dessa forma, a implementação consistiria em um conjunto de estratégias criadas pelos “burocratas em nível de rua” para a resolução dos problemas cotidianos.

vi) *Avaliação* – o presente estágio consiste em emitir juízo de valor sobre de que forma uma política está sendo executada e os efeitos da mesma, tal processo tanto pode ser realizado pelo governo, quanto por outros agentes interessados. Deste modo, a definição de avaliação de política pública se refere, em termos gerais, “ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 199).

A fase de avaliação constitui-se numa importante etapa do ciclo da política pública haja vista que determina a eficácia da política em termos de seus objetivos e dos resultados percebidos. “É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes” (SECCHI, 2017, p. 63). Além disto, se constitui tanto como mecanismo de ampliação do controle social – instrumento da *accountability* - quando se propõe a informar a sociedade acerca do desempenho e impactos da política, quanto gerencial e de coordenação das políticas públicas. Todas essas potencialidades corroboram para explicar o crescimento dos estudos em avaliação de políticas públicas. Nessa direção aponta Saravia (2006, p. 35), ao destacar que “a avaliação é a área da política pública que mais se tem desenvolvido nos últimos tempos”.

Logo, dada a relevância dessa etapa e ponderando acerca da importância da temática para o presente estudo, dedica-se o próximo capítulo para abordá-la de forma mais pormenorizada, sem a pretensão, no entanto, de esgotar o tema.

vii) *Extinção* – O ciclo de política pública chega ao fim no momento da extinção da política pública, no instante em que ela é descontinuada ou substituída, assim, o seu mau planejamento ou a sua execução insatisfatória pode levá-la à extinção. Do ponto de vista de Secchi, “momentos como reformas ministeriais, mudanças de mandato executivo e legislativo e aprovação de orçamentos são ocasiões raras, passageiras e pontuais, em que políticas aparentemente inócuas podem ser extintas ou substituídas por outras.” (SECCHI, 2017 p. 68-69). Ainda outros fatores podem ensejar a extinção de uma política pública: o fato do problema público que motivou a sua formulação ter sido resolvido em função da política pública ou não, fazendo com que a sua continuidade e aplicabilidade sejam passíveis de reconsideração; a mudança de entendimento acerca da causa de um problema público ou ainda por ser considerada redundante, obsoleta ou disfuncional.

Deste modo, analisar uma política pública implica, indispensavelmente, na observância da sua engenharia institucional, bem como das peculiaridades constitutivas dos programas, projetos e ações engendrados e implementados. Alude, ainda, em compreender as motivações que ensejam o enfrentamento aos problemas públicos, as ações governamentais para debelá-los ou mitigá-los, assim como, os desdobramentos dessas ações no sentido de influenciar a vida dos beneficiários.

Destarte, a análise de políticas públicas tem se constituído um desafio para estudantes e pesquisadores, como no caso da presente pesquisa. Rodrigues (2010, p. 8 apud DIAS e MATOS, 2012, p. 13) assegura que debater acerca das “políticas públicas é importante para entender a maneira pela qual elas atingem a vida cotidiana, o que pode ser feito para melhor formatá-las e quais as possibilidades de se aprimorar sua fiscalização.” Assim, refletir acerca dos conceitos de políticas públicas e o seu ciclo permite enveredar pelo processo de análise da gestão do PNAES sob a ótica da CGU, no contexto da UFRB.

Previamente, entretanto, se faz necessária a abordagem acerca das políticas públicas na educação superior, nas quais está inserido o Programa em estudo, a fim de possibilitar o delineamento das mesmas no contexto sociocultural brasileiro, que realizar-se-á no próximo capítulo.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Hodiernamente, nos regimes democráticos ocorre a associação do caráter inclusivo do direito ao voto com a visão social de igualdade, porém, Cardoso (1991) adverte que apesar “de o ‘sufrágio universal’ – e, portanto, a igualdade nos direitos políticos – se ter imposto no Ocidente europeu e nos EUA, ele conviveu com sistemas econômicos-sociais altamente injustos que, quando não provocaram, permitiram e reproduziram desigualdades” (CARDOSO, 1991, p. 24). O autor pondera, ainda, que não se trata de uma situação casual a revalorização das concepções democráticas em países como o Brasil que resgatam a temática do século XIX acerca do questionamento referente até que ponto é possível a convivência da democracia formal com as desigualdades sociais. É possível deduzir, portanto, que a democracia não se concretiza de fato onde impera a desigualdade desmedida entre os cidadãos.

No contexto sociocultural brasileiro, observa-se que o acesso ao ensino superior foi marcado por viés elitista e excludente que teve rebatimentos em questões conjunturais que incorreram em sérias implicações à educação no país. Segundo o célebre educador e escritor Anísio Teixeira, “A história da idéia de universidade no Brasil revela uma singular resistência do País a aceitá-la” (TEIXEIRA, 1988, p. 164 apud SGUISSARDI, 2004, p. 2). Para Gadotti (1981, p. 5), “as classes populares, no Brasil, sempre estiveram à margem do poder. Em consequência, as aspirações populares, em matéria de educação, não encontram ressonância: a educação é eminentemente elitista e antipopular”.

Cumprido salientar que tal contexto se deve a fatores transversais, que remontam a elementos históricos da época colonial que, entretanto, não são objeto de estudo da presente pesquisa. Contudo, a análise do modelo de expansão da educação superior brasileira, nos últimos anos, se torna satisfatória para possibilitar a sua caracterização.

Preliminarmente, convém ancorar-se no ordenamento jurídico, a fim de discernir a responsabilidade governamental ante a educação, para tanto, examinando-se a Constituição Cidadã de 1988 verifica-se que o direito à educação foi precedentemente previsto no seu art. 6º, devidamente consagrado no rol dos direitos sociais: “São direitos sociais **a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

No entendimento de autores e juristas, direitos sociais são definidos como aqueles que têm por titulares as pessoas que não possuem acesso pleno aos bens civilizatórios por seus próprios recursos, exigindo, portanto, do Estado - através de políticas públicas, uma obrigação positiva de fazer, com vistas a mitigar as desigualdades sociais. O art. 23 da Constituição de 1988 coopera para esse entendimento ao asseverar que é “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso [...] à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1988).

Ademais, em seu art. 205, ainda apresenta a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Constitui, através deste preceito, o alicerce de sustentação para definição de políticas públicas educacionais do país. Entretanto, ao analisar-se o artigo 208 da Carta Magna, que versa acerca dos deveres do Estado para com a educação, observa-se que:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

[...] V - **acesso aos níveis mais elevados do ensino**, da pesquisa e da criação artística, **segundo a capacidade de cada um**. (BRASIL, 1988, grifos nossos)

No que tange à educação superior, de forma similar, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei 9.394 de 1996, em seu art. 4º estabeleceu que: “O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante garantia de: [...] V – acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, **segundo a capacidade de cada um**” (BRASIL, 1996, grifo nosso).

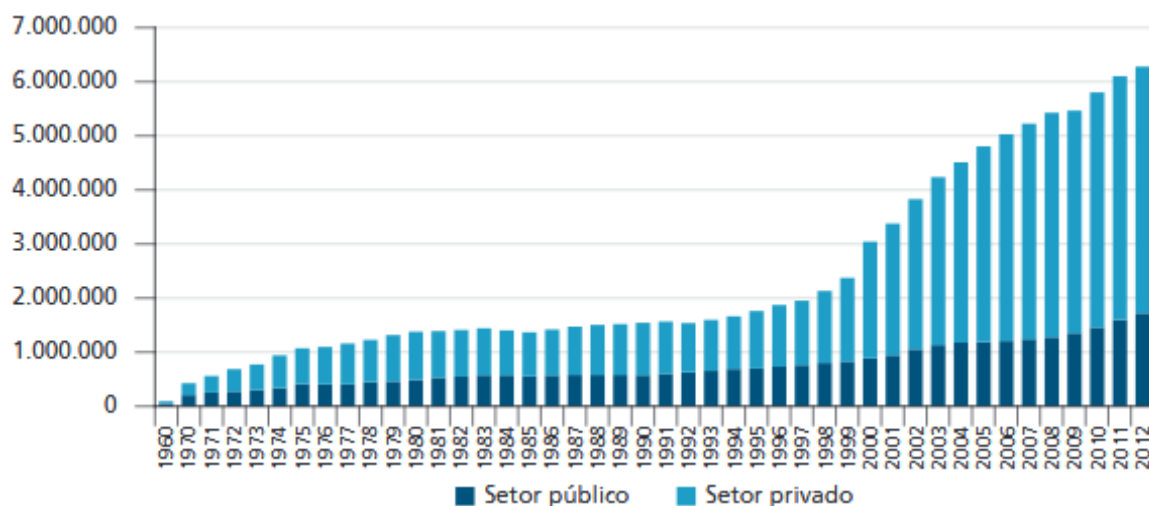
Extraí-se dos dispositivos legais supramencionados que a incumbência à universalização do acesso ficou restrita à educação básica, e, de forma progressiva, ao ensino médio. Considerando que o acesso à educação superior foi preterido a uma ampla concorrência, comumente favorável a uma parcela da sociedade que dispunha de recursos/condições econômico-culturais privilegiadas, possibilitou-se, assim, um diferencial no processo de seleção. Destarte, mantém-se o caráter elitista do acesso à educação superior, historicamente herdado, reforçando seu caráter meritocrático em detrimento de condições isonômicas e democráticas. O contexto em comento demandava a adoção de políticas públicas específicas que possibilitassem o ingresso e a permanência dos cidadãos oriundos dos estratos desfavorecidos da sociedade à educação superior.

Contudo, apesar do arcabouço legal evocar a isonomia de direito a educação, na visão de Neves e Martins (2016) a análise da expansão do ensino superior brasileiro demanda a inclusão de um componente indispensável: suas peculiaridades, as quais frequentemente acarretam a coexistência de realidades bastante desiguais.

Entre essas peculiaridades está a formação e a coexistência do ensino público (minoritário) com o ensino privado (diferenciado e amplamente majoritário em termos de matrícula e do número de instituições de ensino) e um regime de financiamento que se mostra incapaz de sustentar um processo consistente de inclusão social. (NEVES e MARTINS, 2016, p. 96)

Os citados autores apresentam uma linha do tempo da expansão do ensino superior no Brasil, através da qual é possível caracterizar as transformações ocorridas ao longo das décadas, sobretudo, a dicotomia entre público e privado (Gráfico 1). Acerca dessa perspectiva dual, Foucault afirma que “são as táticas de governo que permitem definir [...] o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal” (FOUCAULT, 1984, p. 292).

Gráfico 1 - Evolução da matrícula na graduação presencial - setor público x setor privado



Fonte: (NEVES e MARTINS, 2016, p. 104)

Analisando-se os dados apresentados, percebe-se a estagnação na educação superior que perdurou até 1995, a partir desse ano constata-se um salto expressivo no quantitativo de matrículas no setor privado. De acordo com os autores, houve um incremento de matrícula nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas federais, todavia não chegou a modificar o

peso do setor privado no conjunto do sistema.

No período de 2003 a 2010 com a ascensão à presidência de Luis Inácio Lula da Silva, há uma continuidade no processo de crescimento do segmento privado e a manutenção da sua presença majoritária. Entretanto, nesse governo, observa-se uma ênfase maior no sentido de redirecionar parcialmente os mecanismos existentes em prol do segmento público, o que se refletiu no incremento do número das instituições de ensino públicas através da criação de novas universidades federais e a transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), ampliando-se consideravelmente o número de matrículas nessas instituições. Nos governos da presidente Dilma Rousseff (2011 a 2016), é mantida a mesma perspectiva, com a conservação da política de expansão dessas IES.

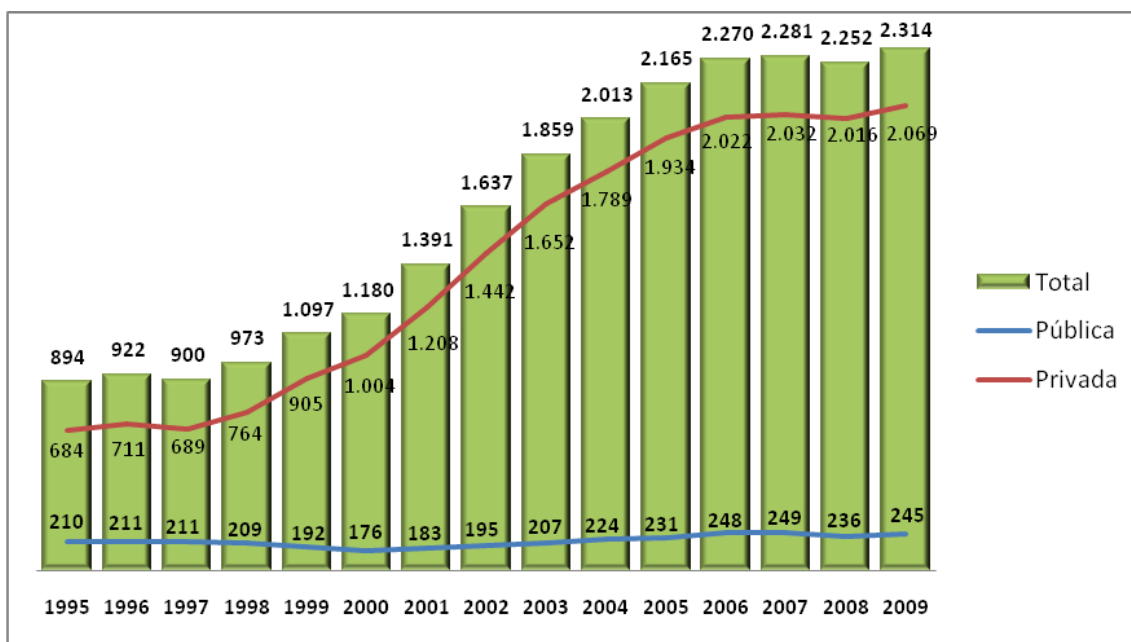
Convém ressaltar nesse contexto, que a CF/88 antevia no seu Art. 214 que:

[...] lei estabelecerá **o plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Dessa forma, o eixo norteador das políticas públicas de estímulo à educação superior no Brasil, nesse período, perpassa, indispensavelmente, pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, através da Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001a). Concebido com base nos princípios da Declaração Mundial sobre a Educação Superior, dentre suas principais metas, destacam-se: expandir a oferta de educação superior para jovens de 18 a 24 anos em 30% até o final da década, e reduzir a desigualdades de oferta entre as regiões do País através de política de expansão.

Corroborando com essa perspectiva, de acordo com os dados fornecidos pelo Censo da Educação Superior - publicados, anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Brasil contava em 1995 com um total de 894 IES, destas 684 eram privadas e 210 públicas. Três anos após, o número das instituições não estatais havia se ampliado para 764 unidades, dessa forma, de 1998 a 2005 - período de maior expansão do setor privado na educação superior - o total de IES sofreu um aumento de 973 para 2.165 unidades, das quais, 1.934 eram privadas e apenas 231 públicas. Assim o número de instituições privadas obteve um incremento no período em questão de 153%, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Evolução do Número de Instituições de Educação Superior – Brasil – 1995-2009

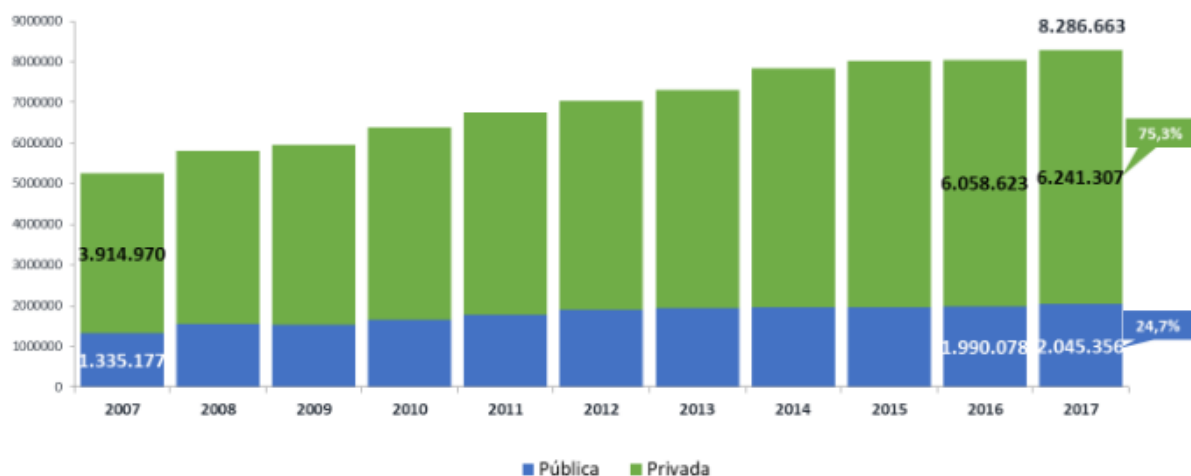


Fonte: Elaboração do autor com base em dados do BRASIL; MEC; Inep.

As informações constantes no Censo da Educação Superior de 2017 possibilitam uma análise atualizada acerca da configuração da educação superior brasileira. O número de Instituições de Ensino Superior no País alcançou, nesse ano, o quantitativo de 2.448 unidades, destas, 2.152 é do segmento privado, ao confrontar-se o número desse segmento com o do gráfico anterior verifica-se que o crescimento no período de 2009 a 2017 foi de apenas 4%, entretanto, o segmento privado correspondeu a aproximadamente 88% das IES do Brasil contra 12% do público.

Relativamente à quantidade de matrículas nos últimos 10 anos (2007 a 2017), em 2007 o setor privado respondia por 74,6% do total de estudantes matriculados no ensino superior enquanto a rede pública por 25,4%. Em 2017 observa-se um leve incremento no primeiro segmento e um discreto decréscimo no segundo (conforme Gráfico 3).

Gráfico 3 - Percentual de matrículas em cursos de graduação da rede pública x rede privada – 2017



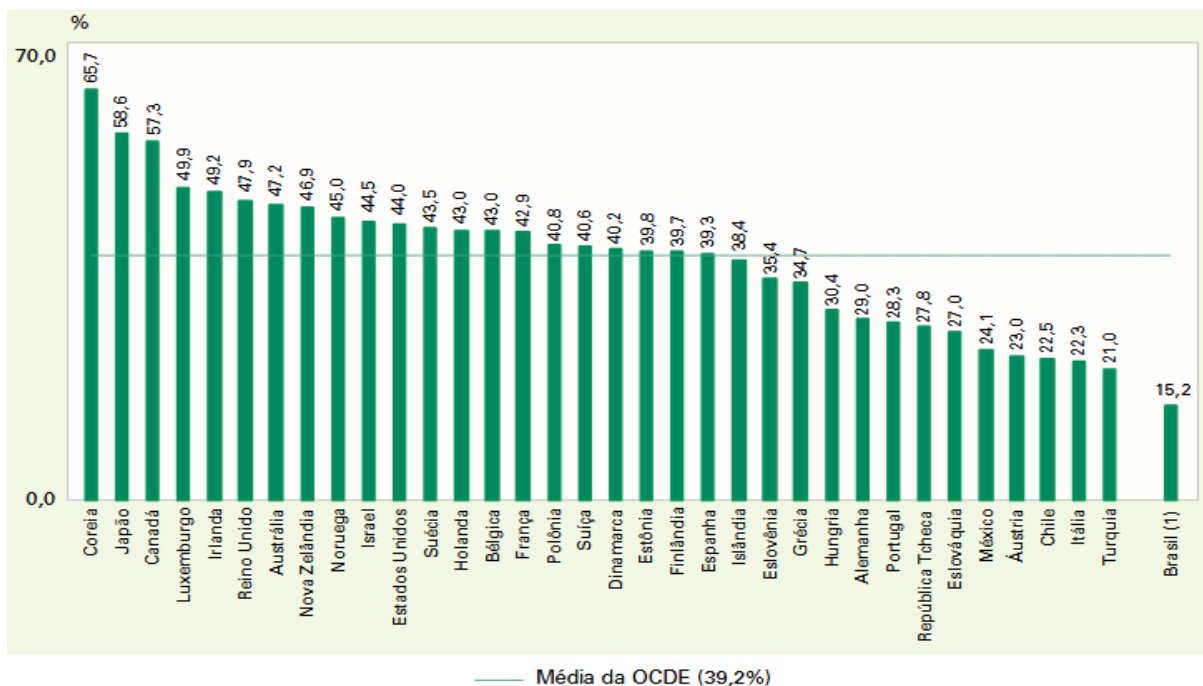
Fonte: BRASIL (2018a, p. 14). Censo da Educação Superior 2017 / MEC.

Ademais, observa-se que o número de matrículas no ensino superior na última década continua numa crescente. Comparando-se 2007 a 2017 o incremento foi de 56%; em relação ao ano de 2016, o acréscimo em 2017 foi de 3%, com uma média de crescimento anual de, aproximadamente, 5%. Entretanto, o contingente de estudantes de graduação matriculados em 2016 (cerca de 8 milhões) representa uma taxa líquida de escolarização⁷ de 18,5%, conforme divulgado na 8ª edição do Mapa do Ensino Superior no Brasil 2018 no sítio do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP, 2016). Percentual esse que se encontra ainda aquém dos 30% preconizados no PNE/2001.

De acordo com os dados da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2014 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2014a), a escolaridade média da população brasileira de 25 anos ou mais aumentou entre 2004 e 2013 transpondo de 6,4 para 7,7 anos de estudo. Nesse período, a proporção de pessoas da faixa etária 25 a 34 anos com ensino superior quase duplicou, passando de 8,1% para 15,2%. Porém, esse percentual é considerado ínfimo, se comparado aos dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apresentam em média 39,2% (conforme validado pelo Gráfico 4).

⁷ A taxa líquida de escolarização estima o percentual de jovens de 18 a 24 anos, prevista pelo PNE, que estão matriculados no ensino superior em relação ao total da população nessa mesma faixa etária.

Gráfico 4 - Proporção de pessoas de 25 a 34 anos de idade com ensino superior completo, segundo os países membros da OCDE e Brasil – 2012



Fonte: BRASIL (2014a, p. 110). Síntese de Indicadores Sociais 2014 (SIS) / IBGE.

Todo esse processo de ampliação de acesso à educação superior no Brasil originou demandas sociais, fazendo-se necessária a elaboração de políticas públicas socialmente incluídas, expressando, assim, o compromisso do governo com a equidade social. Ademais, conforme já citado, o processo de expansão da educação superior brasileira foi delineado sob o prisma da participação crescente do segmento da educação superior privada, com fins lucrativos, fazendo-se necessária, consoante com as premissas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a institucionalização de mecanismos de contrapartida do Estado, a fim de propiciar a sustentabilidade do supracitado processo, ou seja, fontes de financiamento.

Para esse fim, foram criadas políticas públicas, dentre as quais se destacam o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

Essa política gerida pelo MEC foi instituída pelo presidente Fernando Henrique Cardoso inicialmente por meio Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999 (BRASIL, 1999), posteriormente convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c),

concebido como substitutivo do programa Crédito Educativo⁸, se constitui como um mecanismo de oferta de financiamento da graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo referido Ministério e ofertados por instituições de educação superior privadas, aderentes ao programa. Ao final da graduação, os beneficiários devem restituir o valor financiado por meio do pagamento de parcelas mensais, respeitando-se a sua capacidade financeira.

O Fies está inserido no PNE vigente - Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014b) - instrumento normativo que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional objetivando otimizar os índices do País para essa área em todos os níveis. De acordo com o relatório de gestão 2017 do MEC (BRASIL, 2018d, p. 1), desde “sua criação em 1999, o Fies atendeu aproximadamente a 3,12 milhões de estudantes” e a partir de 2010, foram definidas novas regras com a finalidade de fomentar a demanda crescente por ensino superior dos estudantes de baixa renda.

De acordo com o relatório do Ministério da Fazenda “Diagnóstico Fies” (Brasil, 2017a), a contar de 2009 observam-se duas dinâmicas na política educacional brasileira: a primeira diz respeito à ampliação da rede pública, de 245 IES, em 2009, para 295, em 2015, correspondendo a um incremento de 20%, com conseqüente aumento do número de matrículas, de 1,4 para 1,8 milhão, equivalendo a uma ampliação de 35%; a segunda dinâmica refere-se à intensa ampliação do programa Fies, passando de cerca de 182 mil contratos em utilização, em 2009, para 1,9 milhão em 2015, correspondendo a um acréscimo médio de 280 mil matrículas por ano. Uma parcela considerável desse incremento ocorreu a partir de 2012, período no qual o fluxo de novos contratos ampliou-se consideravelmente, atingindo 733 mil novos contratos em 2014.

O Programa Universidade para Todos (Prouni)

Esse programa foi criado pelo MEC em 2004, no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, por intermédio da Medida Provisória nº 213/2004 (BRASIL, 2004a) e institucionalizado pela Lei de nº 11.096/2005 (BRASIL, 2005a), como uma política pública

⁸ O Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC) envolvia a concessão de empréstimos a estudantes de instituições de ensino superior do país, reconhecidas ou autorizadas. Foi implantado em 1976, através da Resolução 356 do Banco Central do Brasil e institucionalizado pela Lei 8.436/92, regulamentado pelas Portarias 202/93, 1.641/94 do MEC e pela Circular 2.282/93 do Banco Central.

de inclusão educacional que pretende mitigar a realidade excludente do ensino superior no Brasil, através da concessão de bolsas de estudos - integrais e parciais (50% ou de 25%) - a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, com ou sem fins lucrativos, que aderem ao programa através de cadastramento.

O Prouni se notabilizou dentre as políticas públicas na educação superior por sua abrangência e relevância. De acordo com o sítio do Programa (BRASIL, [2019?a]), desde a sua criação até 2018, o mesmo já atendeu cerca de 2,5 milhões de estudantes, sendo 69% com bolsas integrais, se constituindo, portanto, um importante instrumento para o acesso e a permanência à educação superior, através de instituições privadas, de parcela da população economicamente mais vulnerável.

A partir de 2003 teve início um movimento de recuperação do crescimento do ensino superior público. O governo federal objetivando interiorizar a educação pública e gratuita e combater as desigualdades regionais ampliou expressivamente o número de vagas na educação superior, constituindo ações que vão ao encontro das metas do PNE. Tal ação, somada à implementação do Prouni em 2005, possibilitaram a democratização do acesso ao ensino superior de estudantes oriundos de estratos menos favorecidos da sociedade.

Em 2007, em consonância com a política expansionista das instituições federais de ensino, instituiu-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), outra política pública voltada à expansão da educação superior, mais especificamente à educação superior pública, a qual será alvo de abordagem mais delineada no próximo tópico.

3.1 REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS – Reuni

O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a) e vigeu até dezembro de 2012, como mais uma política governamental orientada à expansão da educação superior, cujas ações foram estruturadas como um dos eixos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁹, visando dar consequência às metas quantitativas estabelecidas pelo PNE/2001, sobretudo, no que tange a consecussão de provimento da oferta

⁹ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi uma política do governo federal lançada no ano de 2007 que teve como objetivo a melhoria da educação no Brasil, em todas as suas etapas, para tanto agregou 30 ações incidentes sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades.

de vagas na educação superior para jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, estimada em 30%.

Todavia, há que se ressaltar que até o ano de 2002 o país contava com apenas “45 universidades federais e 148 campus/unidades” (BRASIL, 2012, p. 9). Sendo assim, o programa se constituiu como uma importante política pública de mitigação das desigualdades sociais e regionais com relação ao acesso à educação superior pública no Brasil, em resposta as reivindicações de múltiplas entidades da sociedade civil pela ampliação da oferta de vagas no ensino superior federal. Dentre elas destacaram-se: a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); a Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra); e a União Nacional dos Estudantes (UNE).

Ademais, apresentava como principais objetivos reestruturar e expandir as instituições federais de ensino superior, assim como potencializar as condições de acesso e permanência a essas instituições. Nessa esteira, o escopo do Reuni, de acordo com o art. 1º, §1º do Decreto 6.096/2007, consistia na “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento”, assim como na ampliação da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor de nove para dezoito, meta essa a ser alcançada em cinco anos, contados a partir do início da implementação do plano de reestruturação a ser apresentado por cada IFES, haja vista que cada instituição ficou incumbida de apresentar os seus projetos para ampliação de vagas, os quais abrangiam aspectos de infraestrutura física e de ampliação de recursos humanos. Para tanto, foram traçadas uma série de medidas a fim de propiciar condições para que essas instituições promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior.

De acordo com os termos do art. 2º do seu decreto instituidor, as diretrizes do Reuni contemplavam, entre outras, a:

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- [...] IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007a)

Conforme demonstrado na Tabela 1, os recursos orçamentários do programa foram se avolumando concomitantemente ao incremento no número de matrículas, alcançando o ponto máximo entre os anos de 2009 e 2011 em função dos largos investimentos em obras e aquisição de equipamentos.

Tabela 1 - Recursos orçamentários do programa de expansão 2005-2012

Ano	Custeio	Investimento	Total
2005	2.640.396	64.840.709	67.481.106
2006	52.279.785	331.778.298	384.058.083
2007	73.154.311	366.877.394	440.031.705
2008	177.551.293	759.881.047	937.432.341
2009	332.843.609	1.283.763.854	1.616.607.463
2010	535.092.380	1.210.613.309	1.745.705.690
2011	890.924.058	1.922.229.625	2.813.153.683
2012	1.041.007.761	950.818.403	1.991.826.164
Total Geral	3.105.493.594	6.890.802.640	9.996.296.234

Fonte: BRASIL (2012, p. 15). Análise sobre a Expansão das Universidades Federais / MEC.

Nesse contexto, há que se salientar, ainda, informação veiculada no sítio do Programa (BRASIL, 2013a) de que o processo de interiorização das universidades federais, que se iniciou em 2003 com o Programa de Expansão Fase I, possibilitou a implantação de 104 novos *campi*, um incremento de 151 para 255 unidades até 2008. Nesse ano, as universidades federais passaram a atender a 235 municípios contra 114 em 2003. De acordo com o relatório “A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014” (BRASIL, 2014c), elaborado pela SESu-MEC, tal processo foi considerado “essencial para [...] atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões” (BRASIL, 2014c, p. 20).

O relatório dessa Secretaria ainda pontua que em decorrência dos investimentos na interiorização das IFES e da política de democratização do acesso à educação superior obteve-se os seguintes resultados:

Entre 2003 e 2013, duas das regiões mais carentes de ensino superior – Norte e Nordeste – apresentaram expansão significativa da oferta. O percentual de crescimento das matrículas na região Nordeste, de 94%, correspondeu ao dobro do registrado para o Sudeste e mais do triplo daquele registrado na região Sul. A região Norte teve a segunda maior taxa de crescimento (76%) entre as regiões do país.

(BRASIL, 2014c, p. 20)

Além disso, o aludido relatório aponta como um dos resultados das políticas públicas educacionais implementadas no período de 2003-2013, dentre as quais se configura o Reuni: a conclusão do curso do ensino superior por 9.306.877 de pessoas. Este número equivalia a cerca de 5% da população brasileira em 2014 – tal dado é considerado significativo para o país, haja vista que segundo o Censo do IBGE de 2010 apenas 11% da população possuía este nível acadêmico.

Em linhas gerais, essa política pública convergiu em direção de um dos principais pleitos da sociedade, em razão do já citado histórico elitista e excludente da educação superior no Brasil, que se traduzia na impossibilidade de acesso a esse nível educacional. Ao abordar a questão da desigualdade no Brasil no âmbito da educação, Scheinvar (2007) tece o seguinte comentário:

Quando a questão é desigualdade, entre infinitas injustiças e realidades inaceitáveis no mundo, o Brasil tem sido, nas últimas décadas, a grande referência. Reconhecido como o país com as maiores disparidades do planeta, apresenta, ao mesmo tempo, conquistas tecnológicas, produtivas, acadêmicas, científicas, culturais, um conjunto de misérias iguais às das nações que viveram sob regimes absolutistas de opressão [...] as desigualdades são tão profundas que falar do direito à educação implica, por um lado, pensar nas diferentes áreas da vida social, como habitação, saúde, emprego, cultura, entre outras. (SCHEINVAR, 2007, p. 7-8, tradução nossa)

Para mais, como já exposto, o processo de expansão da educação superior brasileira foi “marcado pela proeminência cada vez maior do mercado educacional” (Sguissardi, 2008, p. 994). Esse traço marcante inviabilizava que estudantes oriundos dos estratos menos favorecidos da sociedade acessassem a educação superior frente aos elevados custos dos estabelecimentos privados.

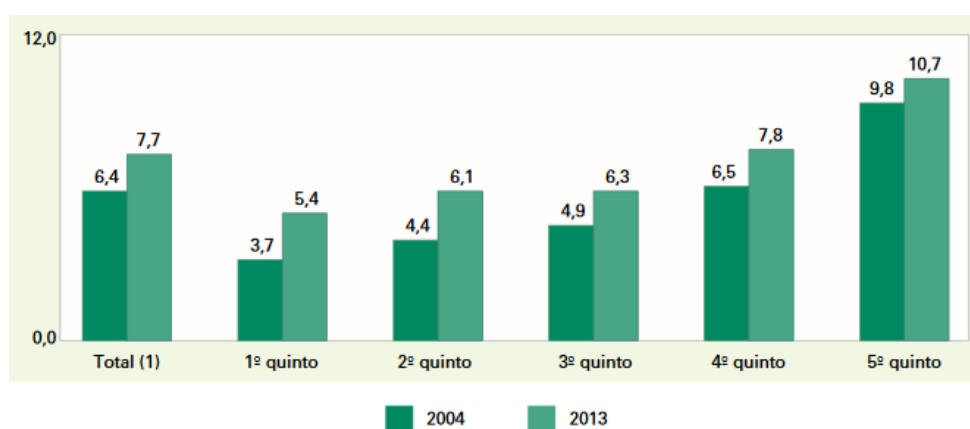
Logo, a implementação do Reuni corroborou efetivamente para que houvesse uma ampliação no número das IFES, dos cursos oferecidos, de vagas ofertadas, bem como propiciou o processo de interiorização das universidades federais. Possibilitando, assim, que estudantes oriundos das camadas desfavorecidas da sociedade ingressassem no ensino superior público através dessas instituições. Há que salientar que a maioria desses estudantes, em virtude da limitada oferta de vagas na rede pública e da acirrada concorrência de ingresso, vislumbravam a admissão no ensino superior público como um sonho distante.

Ratificando esse entendimento, o relatório SIS 2003 do IBGE (BRASIL, 2004b) realiza uma análise comparativa do cenário brasileiro no que tange a distribuição dos estudantes do

ensino superior entre os estratos econômicos da sociedade em 2002, identificando que apenas 2,3% e 1,2%, respectivamente, da população inserida no grupo dos 20% com os menores rendimentos (1º quinto)¹⁰ tinham acesso às redes de ensino superior privada e pública.

Já na sua edição de 2014, a SIS do IBGE (BRASIL, 2014a) demonstra que o acesso de estudantes de 25 anos ou mais de idade, oriundos dessa classe econômica, às universidades públicas aumentou significativamente entre 2004 e 2013 (conforme demonstrado no Gráfico 5).

Gráfico 5 - Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, segundo os quintos do rendimento mensal familiar per capita - 2004/2013



Fonte: BRASIL (2014a, p. 111). Síntese de Indicadores Sociais 2014 (SIS) / IBGE.

Acrescenta ainda que:

A análise da média de anos de estudo por quintos do rendimento familiar per capita evidencia que o incremento de escolaridade foi mais intenso para o quinto inferior, cujo aumento foi de 45,9%, enquanto o quinto superior apresentou uma elevação de 9,2% na média de anos de estudo entre 2004 e 2013. Essa evolução pode significar maior igualdade educacional entre os distintos estratos de renda. (BRASIL, 2014a, p. 110)

Por certo, não se chegou a alcançar um quadro a ser considerado de maior igualdade educacional entre as dessemelhantes camadas de renda da sociedade brasileira, haja vista as lacunas ainda existentes, contudo, conforme refletem os números, o Reuni se mostrou um canal de acessibilidade mais democrático e menos segregatório à educação superior pública, o

¹⁰ Indicador socioeconômico que expressa o rendimento médio dos estratos da distribuição de renda. Assim, o primeiro estrato é o quinto mais pobre e o quinto estrato é constituído pelo quinto mais rico.

que possibilitou uma distribuição mais equitativa nas formas de ingresso.

Ao focalizar no mesmo período a faixa etária mais jovem, de 18 a 24 anos (conforme Tabela 2), verifica-se que a média de anos de estudo que era de 8,4 alterou-se para 9,8, contudo, ainda distante da meta de nº 8¹¹ do PNE/2001, que era de 12 anos. Constatou-se, ainda, a assimetria na conformação inter-regional que, apesar dos avanços, persiste em apresentar números inferiores para as regiões Norte/Nordeste.

Tabela 2 - Média de anos de estudo das pessoas de 18 a 24 anos de idade, por quintos de rendimento mensal familiar per capita nacional, segundo as Grandes Regiões – 2013

Grandes Regiões	Média de anos de estudo das pessoas de 18 a 24 anos de idade					
	Total (1)	Quintos de rendimento mensal familiar <i>per capita</i> nacional				
		1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Brasil	9,8	8,1	8,9	9,7	10,4	11,7
Norte	9,2	7,8	8,8	9,5	10,4	11,5
Nordeste	9,1	7,9	8,7	9,7	10,5	11,8
Sudeste	10,2	8,6	9,2	9,9	10,6	11,8
Sul	10,1	8,0	8,6	9,5	10,2	11,6
Centro-Oeste	10,1	8,6	9,0	9,6	10,4	11,7

Fonte: BRASIL (2014a, p. 121). Síntese de Indicadores Sociais 2014 (SIS) / IBGE.

A ampliação no ingresso de estudantes oriundos de estratos desfavorecidos da sociedade ao ensino superior, especialmente a partir de 2003, fez emergir a problemática da vulnerabilidade socioeconômica desse público, a qual obstaculizava a permanência estudantil, concorrendo para o incremento do índice de evasão. Evidenciando que não bastavam apenas ações inclusivistas, tornava-se necessário que os discentes oriundos de tais estratos, ao adentrarem na universidade pública tivessem garantidas condições de permanência.

Assim, após inserir-se na agenda governamental, mediante o labor de movimentos reivindicatórios pela viabilização da igualdade de oportunidades para os estudantes socioeconômicamente vulneráveis, bem como pela criação de mecanismos que pudessem contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico desses estudantes, foi criado, concomitantemente ao Reuni, no ano de 2007 pelo MEC, o PNAES.

Faz-se imperioso o estudo de tal política pública de educação superior, haja vista a sua centralidade na presente pesquisa a fim de possibilitar a análise dos mecanismos de

¹¹ O objetivo da Meta 8 do PNE/2001 era que os indivíduos dessa faixa etária completassem 12 anos de estudo (correspondendo à conclusão da educação básica: ensino fundamental de 9 anos e ensino médio de 3 anos).

aprimoramento da sua gestão recomendados pela CGU às IFES, em particular no âmbito da UFRB.

3.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – PNAES

A partir de 2003 ocorreu um forte incentivo governamental no sentido de proporcionar a expansão das IFES, oportunizando a criação de novas universidades, inclusive no interior do país, e a ampliação de campus nas já existentes, o que, conseqüentemente, gerou a ampliação na oferta de vagas e no número de matrículas nas diversas regiões do Brasil, com destaque para aquelas menos favorecidas, como a Norte e a Nordeste.

Essa visão distintiva empregada na política para educação superior por parte do governo federal, com uma atenção mais acurada para as aludidas regiões, encontra guarida na função supletiva e redistributiva do Estado, devidamente expressa nos termos do art. 9º, Inciso III da LDB (BRASIL, 1996). Reflete, assim, uma tentativa de enfrentamento ao cenário de desigualdades econômicas inter-regionais, pois, segundo Cruz (2011):

As disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil em relação a todas as etapas da educação. Tais desigualdades regionais obrigam a conviver realidades díspares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços públicos compatíveis com sua dignidade. Indicadores como taxas de analfabetismo, de atendimento e de escolarização denunciam que, no Brasil, persiste elevada exclusão educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Tais desigualdades se refletem na disponibilidade financeira, conseqüentemente, na diversidade de gasto por aluno praticado em cada região e unidade da Federação. (CRUZ, 2011, p. 85)

A autora ainda justifica a conformidade na metodologia utilizada em tal política que consistia em alocar os recursos para a educação superior discernindo as particularidades de cada região, com um olhar diferenciado para aquelas com maiores níveis de fragilidades.

[...] foi possível perceber a coerência dos critérios construídos no período com a preocupação de direcionar os recursos, principalmente, para as localidades em que a assistência técnica e financeira da União se faz mais necessária. Maior coerência ainda se percebeu ao verificar que tais critérios são construídos, principalmente, no bojo de políticas universalizantes que têm diferenciais nos valores direcionados às diversas regiões ou às localidades do país, de forma a oferecer assistência financeira mais significativa para as regiões com maior fragilidade na oferta educacional, decorrente de seus desafios específicos ou da incipiência de recursos. (CRUZ, 2011, p. 87)

De tal modo, a dinâmica de oferta de vagas, sobretudo, em regiões financeiramente menos favorecidas possibilitou que estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica acessassem a educação superior através das universidades públicas, porém, ao ingressarem no ambiente acadêmico se deparavam com conjunturas adversas, fossem elas pelas lacunas advindas da formação escolar básica ineficiente ou pela ausência de condições para garantirem a sua subsistência.

De acordo com o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - Fonaprace¹² (2012):

Neste período, o apoio ao estudante era dado num esforço quase que isolado de cada Instituição, nem sempre suficiente, dependendo muitas vezes da sensibilidade dos gestores e do poder de convencimento dos setores de Assistência Estudantil (AE) junto à comunidade universitária. (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 21)

Acerca dessa conjuntura, na qual as ações afirmativas se encontravam à margem das diretrizes de gestão das universidades federais, guardadas as iniciativas pontuais de algumas IFES e eram consideradas como um custo adicional e não como investimento no discente de baixa renda, sobre essa concepção o Fonaprace (2012) ainda expõe que:

Neste contexto, sobre as universidades, podemos dizer que, genericamente, sem perder de vista as experiências e iniciativas diferenciadas, a assistência deve ser entendida como um espaço de ações educativas e de construção do conhecimento, e considerada no plano institucional-orçamentário das IFES, **uma questão de investimento**, garantindo recursos para a sua execução. (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 67, grifo nosso)

Essa problemática contrariava o art. 3º, inciso I, da LDB, que ao apresentar os princípios da educação nacional invoca a “igualdade de condições para o **acesso e permanência**” (BRASIL, 1996, grifos nossos). Pode-se, nessa perspectiva, depreender que o processo de democratização de acesso a educação superior pública implementado pelo Programa de Expansão Fase I, entre 2003 e 2007, não ocorreu *pari passu*¹³ com a garantia de condições de permanência aos estudantes provenientes de segmentos historicamente excluídos, isso porque, de acordo com Freitas et al (2018):

¹² O Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), vinculado à Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) - foi criado em outubro de 1987 e congrega os pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior (IES) públicas do Brasil.

¹³ *Pari passu* é uma expressão do latim que significa "em igual passo", "simultaneamente", "ao mesmo tempo".

No Brasil, a gratuidade do ensino é uma condição necessária, mas não suficiente, para que os alunos com baixa renda possam frequentar as Instituições de Ensino Superior e atender às exigências acadêmicas com vistas a uma educação superior de qualidade. Se faz necessário então uma Política que minimize essas desigualdades e contradições sociais no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). [...] visto que, não basta ter acesso, é preciso ter garantia de estabilidade de recursos para o prosseguimento das atividades educacionais. (FREITAS et al. 2018. p. 61)

A partir dessa conclusão surgiram discussões acerca da efetividade da democratização do acesso à educação superior pública, haja vista que esta estava dissociada da permanência. Nesse sentido, Alves (2002) complementa que:

A Universidade tem a tarefa de formar agentes culturais mobilizadores que usem a educação como instrumento de luta pela ampliação dos direitos humanos e pela consolidação da cidadania. Todavia, o contexto sócio cultural no Brasil tem demonstrado, historicamente, que a educação, apesar das intenções preconizadas, não tem sido um direito exercido por todos os brasileiros. [...] A busca da redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade brasileira. Essa democratização não se pode efetivar apenas mediante o acesso à educação superior gratuita. Torna-se necessária a criação de mecanismos que garantam a permanência dos que nela ingressam, reduzindo os efeitos das desigualdades apresentadas por um conjunto de estudantes, provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e que apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso. (ALVES, 2002, p. 29)

Em consonância com a abordagem dos autores citados, convém ressaltar que a ausência de mecanismos que permitissem a inclusão de estudantes de baixa condição socioeconômica e que propiciassem a otimização do processo de ensino-aprendizagem poderia vir a inviabilizar a permanência destes, irrompendo assim, uma vultosa incumbência para o Estado. Sobre esse prisma, Cruz (2011) escrutina que:

Responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda população e a àqueles que, por qualquer motivo, foram excluídos do sistema educacional, exige a constituição de um sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas existentes no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que esta realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural. (CRUZ, 2011, p. 83)

Logo, se tornou indeclinável a atuação do poder público no sentido de viabilizar, por intermédio de políticas públicas, a permanência nas universidades federais dos estudantes oriundos de estratos menos favorecidos da sociedade. Para tanto, se tornava necessário desenvolver um programa de assistência estudantil, haja vista que este desempenharia um

papel preponderante como condição *sine qua non*¹⁴ para efetivação de todo investimento empreendido com o programa de reestruturação e expansão das IFES no país a partir de 2003. Ademais, “a Assistência Estudantil, [...] deve ser considerada como uma perspectiva de viabilização da democracia e uma forma de superação da desigualdade social no Brasil” (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 203).

Não por acaso o PNE/2001 já previa entre os seus objetivos e metas estimular “a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001). De forma análoga, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes¹⁵ fora criado em 2004 para avaliar, dentre outros aspectos, as políticas de atendimento aos estudantes das instituições de educação superior (BRASIL, 2004b). Dessa forma, já estava posto todo um arcabouço de prescrições que apontavam pela necessidade de elaboração de uma política voltada especificamente para a problemática em questão.

Faz-se necessário, neste contexto de apresentação de bases para o reconhecimento da importância da inserção de uma política pública de assistência estudantil no contexto das IFES, compreender, efetivamente, o propósito desta enquanto direito social, rompendo, assim, com a concepção tutelar da doação, da benevolência do Estado, ou seja, do assistencialismo.

Nessa perspectiva se posiciona Vasconcelos (2010) ao apresentar o propósito dessa política:

A assistência estudantil, enquanto mecanismo de direito social, tem como finalidade prover os recursos necessários para transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico, permitindo que o estudante desenvolva-se perfeitamente bem durante a graduação e **obtenha um bom desempenho curricular**, minimizando, dessa forma, o percentual de abandono e de trancamento de matrícula. (VASCONCELOS, 2010, p. 609, grifo nosso)

Sob o prisma do autor, a assistência estudantil se constitui um instrumento de inclusão social, assim, haja vista que a educação é um direito público inalienável, ao oportunizar o acesso a ela, o Estado se torna responsável em propiciar condições para que os estudantes

¹⁴ *Sine Qua Non* é uma expressão originária do latim, que significa “algo que sem o qual não pode ser”. Uma ação ou condição que é indispensável, e que pode ser definida também como: imprescindível, essencial, fundamental.

¹⁵ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004c), com o objetivo de avaliar todos os aspectos que giram em torno dos três eixos (instituições, cursos e desempenho dos estudantes), principalmente o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente e as instalações.

oriundos dos estratos desfavorecidos da sociedade tenham condições de usufruí-lo de forma igualitária, permitindo que, através da educação, estes possam desvencilhar-se da situação de vulnerabilidade. Em contrapartida, cabe ao discente empenhar-se para obter um desempenho acadêmico satisfatório. Em vista disso, distingue-se a assistência estudantil de uma forma de subsídio, não devendo-se, portanto, considerá-la como um favor ou benemerência governamental.

Já o assistencialismo, por sua vez, se caracteriza pelo desenvolvimento de ações que visam exclusivamente o atendimento imediato de determinadas mazelas que afligem a sociedade, em detrimento de uma política que efetivamente retire os seus beneficiários da condição de carência e necessidade.

Nesse contexto, dentre os segmentos educacionais que se sobressaíram como frentes políticas de discussões e como movimento reivindicatório acerca das questões do ensino superior e, de forma mais estreita, no tocante às demandas de promoção e apoio aos estudantes, além da UNE, destaca-se o Fonaprace, na visão deste ator:

A política de Assistência Estudantil “é um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida”, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras. (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 63)

O seu protagonismo foi adquirido pela luta incessante em prol da positivação da política de assistência estudantil enquanto um direito social nas IFES seja por meio da elaboração de inúmeros estudos produzidos ao longo dos seus diversos encontros, tanto em nível nacional como regional, seja através dos vários encaminhamentos ao MEC ou, ainda, mediante articulações com instâncias governamentais. Acerca desse último aspecto cabe ressaltar o esforço de interlocução com a relatoria do PNE, da qual decorreu a inclusão da assistência estudantil entre os objetivos dessa política, após sua aprovação em 2001 (FONAPRACE/ANDIFES, 2012).

As pesquisas realizadas pelo Fonaprace se constituíram como um elemento indispensável ao debate, formulação e implantação de políticas sociais que possibilitam garantir a permanência dos alunos de graduação no interior das Instituições e, dada a sua relevância, passaram a ser realizadas quadrienalmente a fim de redimensionar as ações desenvolvidas pelas IFES e solidificar os programas e projetos.

A primeira delas foi realizada no segundo semestre de 1996 e publicada em 1997, contando com a participação de 44 IFES, o equivalente a 84,62% de um total de 52 até então existentes. Dentre outros aspectos apresentados, demonstrou-se que 44,29% dos estudantes encontravam-se nas categorias C, D e E¹⁶ de acordo com os critérios de classificação da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP, 2018), isto é, quase metade dos estudantes que conseguiam acessar o ensino superior pertencia às classes menos favorecidas sinalizando uma demanda potencial por assistência estudantil.

A segunda pesquisa ocorreu no período de novembro de 2003 a março de 2004 e obteve um número maior de participantes, 47 das 53 IFES apresentaram dados acerca do perfil de seus estudantes, correspondendo a uma participação de 88,68% dessas instituições. Além de confirmar os dados da primeira, nessa pesquisa foi possível comprovar que a renda média familiar mensal dos estudantes “atingia, no máximo, R\$ 927,00 e apresentavam uma situação de vulnerabilidade social” (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 29), representando, assim, um grande desafio para o processo de ampliação das universidades pública que se encontrava em curso.

A partir desse entendimento e retomando as palavras de Procopiuck (2013), tornava-se forçosa a mobilização político-administrativa a fim de alocar recursos e esforços para tentar solucionar um problema que se delineava como coletivo, ensejando, assim, uma ação governamental com vistas a mitigar/abolir uma realidade que se apresentava.

Deste modo, a provocação de movimentos reivindicatórios realizada por atores sociais como o Fonaprace, que coordenou campanhas sob o lema “Assistência estudantil: uma questão de investimento” (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 52), e pela representação estudantil, através da UNE, compeliram a inserção da temática na agenda da educação do Governo Federal.

Após reconhecer as carências dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis das IFES brasileiras, assim como, analisar a viabilidade técnica e orçamentária das propostas apresentadas:

¹⁶ A classificação econômica utilizada nas pesquisas do FONAPRACE/ANDIFES fundamentou-se nos critérios da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP) nos quais as famílias podem ser enquadradas nas seguintes situações, de acordo com a renda média domiciliar aferida: A – com renda de R\$ 23.345,11; B1 – com renda de R\$ 10.386,52; B2 - com renda de R\$ 5.363,19; C1 – com renda de R\$ 2.965,69; C2 – com renda de R\$ 1.691,44; D-E – com renda de R\$ 708,19.

O MEC, considerando a assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como de sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos no ensino superior, instituiu, por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, o **Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES**. (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 31, grifo nosso)

Logo, dada a centralidade da assistência estudantil (BRASIL, 2007b), o PNAES foi instituído quase que concomitantemente ao Reuni, tendo em vista o seu caráter complementar e instrumental em relação a essa última política. Corroborando com esse entendimento, o próprio Decreto nº 6.096/2007 já antevia a “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (BRASIL, 2007a). Formalizava-se, assim, o processo de atendimento a uma demanda extremamente almejada.

Para mais, o PNAES, tema central da presente pesquisa, está abarcado no campo das políticas educacionais e firma-se como uma política pública alinhada com os objetivos do REUNI, consistindo em um Programa subsidiado por recursos do Governo Federal através de dotações orçamentárias para a assistência estudantil repassadas diretamente às IFES, por meio do MEC, e que aduz a adoção de um conjunto de programas e práticas de democratização com vistas a ampliar as condições de permanência dos estudantes caracterizados socioeconomicamente como mais vulneráveis, assim como, viabilizar a igualdade de oportunidades para tais estudantes, contribuindo para a melhoria do seu desempenho acadêmico e, conseqüentemente, mitigando as taxas de retenção e evasão. À vista disso, convém enfatizar que o seu escopo busca propiciar a redução da possibilidade de ocorrência de vagas ociosas, o que representa decréscimo de custo para o Estado e para a sociedade.

A portaria normativa instituidora do Programa apresenta-se, em seu art. 2º, de forma harmônica com o princípio constitucional da indissociabilidade do tripé formado pelo ensino, pesquisa e extensão nas universidades¹⁷ (BRASIL, 1988), e anuncia o público alvo prioritário da política ao expor que o “PNAES se efetiva por meio de ações de assistência estudantil vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e destina-se aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior” (BRASIL, 2007b).

¹⁷ O art. 207 da Constituição Federal reza que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Ainda de acordo com a normativa, os estudantes beneficiários devem ser selecionados, prioritariamente, por critérios socioeconômicos, sendo outorgada às IFES a autonomia para fixação de outros requisitos suplementares, assim como para a compatibilização do número de benefícios ofertados com as dotações orçamentárias anuais consignadas ao MEC pelo governo federal.

Além disso, as IFES, respeitadas as suas especificidades, devem desenvolver ações de assistência estudantil que oportunizem a melhoria do desempenho acadêmico e atuem profilaticamente em situações de repetência e evasão decorrente de carência de recursos financeiros. Para mensuração da efetividade dessas ações, caberá às instituições estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação. Há que esclarecer que tais ações devem guardar conformidade com as nove áreas inicialmente delimitadas no PNAES, a saber: (i) moradia estudantil; (ii) alimentação; (iii) transporte; (iv) assistência à saúde; (v) inclusão digital; (vi) cultura; (vii) esporte; (viii) creche; e (ix) apoio pedagógico.

A regulamentação do PNAES somente veio a ocorrer cerca de três anos após, através da promulgação do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010a). Algumas das diretrizes delimitadas na Portaria do MEC foram ratificadas por esse ato normativo, tais como: a) O dever da articulação entre as ações do Programa com as atividades de ensino, pesquisa e extensão; b) A observância da compatibilização das despesas do Programa com as dotações orçamentárias anuais consignadas ao MEC ou às IFES; c) A discriminação dos objetivos centrais da política, os quais estão expostos em seu art. 2º, a saber: (i) democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; (ii) minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; (iii) redução das taxas de retenção e evasão; e (iv) a contribuição para a promoção da inclusão social pela educação.

No que diz respeito à cobertura dos beneficiários do PNAES, o Decreto nº 7.234/2010, em seu art. 5º, além de direcionar o atendimento aos estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das IFES, abrangendo os IFs, apresenta uma linha de corte buscando atingir os estudantes pertencentes à faixa de renda familiar mais baixa ao priorizar, no âmbito de suas ações, o atendimento àqueles “oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar **per capita** de até um salário mínimo e meio” (BRASIL, 2010a, grifo nosso).

No que tange às áreas estratégicas nas quais as ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas, o Decreto que rege o Programa, no art. 3º, §1º, manteve o rol das nove

dimensões delimitadas pela Portaria 39/2007 acrescida de um novo campo, que visa abranger os estudantes com algum tipo de deficiência e fomentar práticas pedagógicas para discentes com altas habilidades/superdotação, passando a ser composta, dessa forma, por:

- I Moradia estudantil;
- II Alimentação;
- III Transporte;
- IV Assistência à saúde;
- V Inclusão digital;
- VI Cultura;
- VII Esporte;
- VIII Creche;
- IX Apoio pedagógico; e
- X Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Finatti, Alves e Silveira (2007), ao justificarem a necessidade de criação desses mecanismos assecuratórios de permanência estudantil universitária, afirmam que:

Para que o aluno possa desenvolver-se em sua plenitude acadêmica, é necessário associar, à qualidade do ensino ministrado, uma política efetiva de assistência, em termos de moradia, alimentação, saúde, esporte, cultura e lazer, entre outras condições. (FINATTI, ALVES e SILVEIRA, 2007, p. 248)

Percebe-se, no amplo e abrangente rol de linhas temáticas, o caráter transversal dessa política, assim como, que algumas das áreas elencadas visam claramente garantir condições necessárias à subsistência dos estudantes nas IFES. Acerca dessa proeminente iniciativa, o Fonaprace (2012) pontua que ao atenuar “dificuldades de ordem socioeconômica e possibilitar aos estudantes condições menos desiguais para cursar uma universidade pública, o PNAES assume então um papel fundamental na promoção de uma política educacional mais inclusiva” (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 136).

Depreende-se, ainda, que para além do atendimento às necessidades essenciais, foram contempladas no amplo leque de ações propostas pelo PNAES às IFES, outras perspectivas que influenciam a permanência e o êxito acadêmico dos estudantes socioeconomicamente desfavorecidos e que compreendem questões de ordem pessoal e familiar, didático-pedagógicas, dentre outras.

No que tange a operacionalização do PNAES, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto nº 7.234/2010 está previsto que caberá “à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados” (BRASIL, 2010a) e que, para além dessas prerrogativas, “as instituições federais de ensino superior deverão fixar: [...] requisitos para a percepção de assistência estudantil” (BRASIL, 2010a).

Extraí-se, portanto, do texto legal, que foi conferido aos agentes implementadores um grau elevado de discricionariedade¹⁸ na administração dessa política pública, ficando a cargo das IFES, através dos gestores do Programa, desenvolver as ações e o modo de alocação dos recursos, seja no custeio de bolsas e auxílios próprias(os) de assistência ao estudante, seja no investimento e manutenção de restaurantes universitários e moradias estudantis das próprias instituições ou, ainda, na implementação de planos, desde que guardada a devida consonância com as áreas previstas no art. 3º do Decreto regulamentar.

Cabe ainda a esses agentes, de acordo com o Decreto 7.234/2010, fixar os “mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES” (BRASIL, 2010a), os quais possibilitam avaliar o impacto das ações que estão sendo implementadas objetivando seu constante aperfeiçoamento, além de se constituir como um dispositivo de alargamento do controle social ao disponibilizar à sociedade informações acerca do desempenho e dos impactos da política. Tal dispositivo legal guarda estreita relação com a etapa de avaliação do ciclo das políticas públicas, apontando, dessa forma, a necessidade de aplicação de boas práticas de governança em políticas públicas, que aprimorem a sua gestão.

Os recursos financeiros para operacionalização do PNAES são desconcentrados pelo governo federal, através do Órgão Orçamentário 26000 - Ministério da Educação (ao qual é incumbida a responsabilidade, na condição de órgão supervisor, pelo monitoramento, no plano geral, dessa política), por meio de um mecanismo de distribuição e alocação denominado “Matriz PNAES”, que define o montante a ser consignado à cada IFES para o grupo de despesas classificadas como Outras Despesas Correntes¹⁹ e Investimentos²⁰ para

¹⁸ O atributo da discricionariedade é conferido ao Administrador Público que deve exercê-lo observando critérios específicos, como a oportunidade, a conveniência, a justiça, a razoabilidade, a equidade e o interesse público.

¹⁹ Outras Despesas Correntes são despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contratação de mão de obra terceirizada, manutenção de equipamentos, manutenção e conservação de bens imóveis, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

²⁰ Investimentos são despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

custeio da Ação de código 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior, na qual está inserido também o Programa Incluir - Acessibilidade na Educação Superior (política pública de acessibilidade nas IFES).

A Matriz PNAES considera como componentes da base de cálculo o número de Alunos Equivalentes²¹ da graduação presencial e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²² do município do curso. Ocorre uma bonificação às IFES que aderirem ao Sistema de Seleção Unificado - Sisu²³.

Entretanto, cabe ressaltar que, se por um lado o assentimento em participar desse sistema de seleção em tese possa propiciar um incremento orçamentário, por outro lado ele também pode provocar demandas adicionais para a assistência estudantil, haja vista que é oportunizado ao estudante inscrito registrar até duas opções de cursos ofertados pelas instituições em todo território nacional.

Oliveira (2012) pontua que “a adesão integral ao ENEM/SISU, associada à política de Ação Afirmativa [...] trouxeram um novo perfil de aluno que demandará da instituição novas práticas pedagógicas” (OLIVEIRA, 2012, apud FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p.161). Para além das implicações pedagógicas sinalizadas, as quais, em parte, podem ser oriundas das deficiências na formação escolar básica desses discentes, ocorrem ainda desdobramentos sociais pela insuficiência de condições de permanência dos mesmos.

De acordo com a SESu-MEC, o modelo de cálculo do indicador Aluno Equivalente “inspirou-se no modelo inglês de 1998, elaborado pelo *Higher Education Funding Council for England (HEFCE)*, utilizado na Inglaterra até o ano de 2004, quando veio a sofrer alterações” (BRASIL, 2005b) e consiste na conversão do número de estudantes de graduação em número equivalente de estudantes de tempo integral, por intermédio da fórmula:

²¹ O aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das Instituições Federais de Educação Superior – IFES desenvolvido a partir de estudos realizados pela Secretaria de Educação Superior do MEC e a Comissão de Modelos da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES.

²² Segundo o PNUD, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde, que objetiva oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

²³ O Sistema de Seleção Unificado do MEC (Sisu) é o sistema informatizado do Ministério da Educação por meio do qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

$$Nfte_{(G)} = \left\{ [N_{di} \times D \times (1 + R)] + \left[\left(\frac{N_i - N_{di}}{4} \right) \times D \right] \right\} \times BT \times BFS \times PG$$

Na qual,

$Nfte_{(G)}$ = Número de alunos equivalentes (graduação);

N_{di} = Número de diplomados;

D = Duração média do curso;

R = Coeficiente de retenção;

N_i = Número de ingressantes;

BT = Bônus por turno noturno;

BFS = Bônus por curso fora de sede;

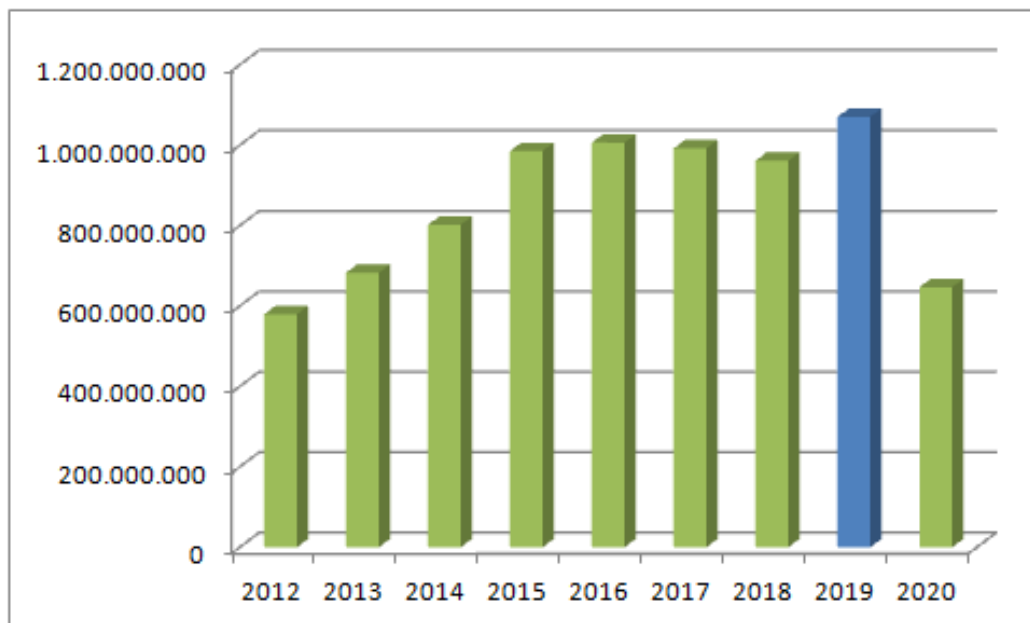
PG = Peso do Grupo.

Realizando-se um recorte temporal dos cinco primeiros anos de implementação dessa política no que diz respeito ao seu importe orçamentário, observa-se, segundo o relatório “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais” (BRASIL, 2012), que em 2008, primeiro ano do Programa, foram investidos cerca de R\$ 126 milhões no custeio da assistência estudantil, em 2010 o investimento foi de R\$ 295 milhões, representando um incremento de 134%, em 2012 o montante investido alcançou a cifra de aproximadamente R\$ 504 milhões, correspondendo um crescimento de 300% em relação a 2008, demonstrando uma tendência incremental dos investimentos nos cinco primeiros anos dessa política de permanência.

Nos anos seguintes, de acordo com os dados do Painel do Orçamento Federal²⁴, manteve-se a tendência de crescimento nas dotações orçamentárias do PNAES às IFES (Gráfico 6), atingindo em 2016 o vultoso investimento de aproximadamente um bilhão de reais, o que representa uma elevação de cerca de 100% em relação ao ano de 2012. A partir do orçamento de 2017 percebe-se uma leve retração nos recursos federais que perdurou até o ano seguinte, dado o cenário de desequilíbrio das contas públicas nacionais.

²⁴ O Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados.

Gráfico 6 - Evolução orçamentária (2012-2020) - Ministério da Educação Ação: 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior



Fonte: BRASIL (2019b). Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Cabe ressaltar, que nesse período foi promulgada, no governo do Presidente Michel Temer, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016a), que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, restringindo o crescimento anual das despesas primárias²⁵ para os próximos vinte exercícios financeiros (2017 a 2036). Essa nova regra veio fixar um “teto” para os gastos públicos da União, delimitando o crescimento até mesmo para os pisos constitucionais da saúde e da educação.

Apesar do déficit fiscal enfrentado pelo Brasil, em 2019 a matriz orçamentária para o PNAES recebeu um novo incentivo, compensando, assim, as perdas dos últimos dois anos. Porém, para 2020, a dotação orçamentária inicial prevista para essa política pública, mantido o atual cenário no qual tem sido requerido austeridade no controle dos gastos públicos, causa extrema preocupação, impõe um decréscimo de 40% em relação a 2019, passando do montante de R\$ 1.070.864.459 para R\$ 646.826.733, retornando, assim, a níveis de investimento inferiores aos do ano de 2013, não obstante o crescimento exponencial²⁶ de

²⁵ As Despesas primárias, também denominadas de não financeiras, são aquelas que implicam o aumento do endividamento líquido do setor público, desconsiderando os efeitos financeiros decorrentes dos juros. Em outros termos, são aquelas que o Governo dispõe para executar suas políticas públicas.

²⁶ O crescimento exponencial se caracteriza por um constante aumento percentual por período de tempo.

matrículas de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nas IFES ocorrido nos últimos anos.

Apesar da própria legislação do PNAES, em conformidade com o Princípio Orçamentário do Equilíbrio²⁷, já aduzir de forma explícita, em seu art. 8º, acerca da adstrição das suas despesas às dotações orçamentárias.

As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, **observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente.** (BRASIL, 2010a, grifo nosso)

Caso se efetive em 2020 esse possível processo de desinvestimento na política de assistência estudantil, certamente produzirá efeitos nefastos para os milhares de estudantes que dependem diretamente dos recursos oriundos de tal política para manutenção dos seus estudos e ampliará, ainda mais, a demanda reprimida por ações afirmativas, reacendendo, assim, o debate acerca da necessidade de consolidação dessa Política enquanto programa de Estado. No seio dessa discussão, se faz necessário compreender o universo de estudantes que efetivamente se encontram inseridos no intervalo de renda previsto para os beneficiários do PNAES, ou seja, com renda familiar *per capita* de “até um salário mínimo e meio” em conformidade com o art. 5º do Decreto nº 7.234/2010. Pois, de acordo com o Fonaprace (2019), “descobrir o percentual de estudantes nesta faixa de renda passa a ser decisivo como referência para ações e políticas das IFES” (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 44).

Nesse sentido, a mais recente Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES, publicada pelo Fonaprace em maio de 2019 (FONAPRACE/ANDIFES, 2019) e realizada no ano de 2018 em 63 universidades federais e nos CEFETs de Minas Gerais e do Rio Janeiro, apresenta um amplo e atualizado diagnóstico, não somente acerca dessa questão, como também com relação a diversos aspectos das áreas socioeconômica e cultural dos(as) discentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Há que ressaltar a relevância da análise desses dados, haja vista que além de se constituir como indicadores socioeconômicos dos estudantes representam um parâmetro para aprimoramento das ações de políticas públicas para esse segmento.

²⁷ O Princípio Orçamentário do Equilíbrio estabelece que as despesas fixadas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro.

No que tange à estimativa da renda, o percentual de estudantes inseridos na faixa de rendimento mensal familiar *per capita* até um e meio salário mínimo (um dos critérios de elegibilidade dos beneficiários do PNAES), e que corresponde a R\$ 1.431,00²⁸, cresceu quatro pontos percentuais em relação à pesquisa anterior realizada em 2014, alcançando 70,2% dos alunos das universidades federais brasileiras. Em outros termos pode-se considerar que sete em cada dez estudantes das IFES, “atendem ao perfil de renda definido pelo Decreto que dispõe sobre o PNAES” (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 45), desmistificando, assim, a pseudo informação de que as universidades atualmente são majoritariamente constituídas pela elite econômica brasileira, que poderia prover parte dos gastos dessas instituições.

Em termos de valores, houve um crescimento em relação à renda média nacional identificada na pesquisa anterior, na qual foi considerado o rendimento de R\$ 917,00, puxado pelo incremento nos rendimentos dos estudantes das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Estimou-se, portanto, que a “renda média nominal familiar *per capita* dos(as) discentes é de R\$1.328,08, muito próxima da renda nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente no Brasil, que, em 2018, é de R\$1.373,00” (IBGE, 2018 apud FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 46).

A citada pesquisa apresentou a extratificação do percentual de estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar *per capita* até um e meio salário mínimo (SM), identificou-se que 26,6% desses possuem renda de até meio salário mínimo e 53,5% de até um salário mínimo.

Concernente aos dados da região Nordeste, que na pesquisa realizada em 2014 detinha o maior percentual de estudantes nessa faixa de rendimento (até 1 e meio SM), observou-se um incremento em 2018 de 1,80 pontos percentuais, sendo ultrapassado pela região Norte que alcançou um aumento de 5,80 pontos percentuais, passando a ser a região com maior taxa de estudantes com faixa de renda mensal *per capita* de até um e meio salário mínimo (81,9%).

Tornaram-se perceptíveis, também, as acentuadas diferenças regionais. Ainda que tenha havido em todas as regiões uma queda no percentual de estudantes com renda mensal familiar *per capita* de até meio salário mínimo, os números do Norte e Nordeste destoam das demais regiões. Enquanto nessas os percentuais são, respectivamente, 44,8% e 38,3%, no Sudeste e Centro Oeste giram em torno de 18% e, na região Sul, de menos de 14%. De forma congênere, tais diferenças são constatadas nas demais faixas de renda. Na região Norte o valor

²⁸ Considerando o salário mínimo vigente em 2018 cujo valor era de R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais).

da renda mensal familiar *per capita* é R\$884,28 (inferior a um salário mínimo), na região Nordeste corresponde a R\$1.046,62, já nas regiões Sul e Centro-Oeste, esse rendimento é de aproximadamente R\$1.632,00 e na Sudeste é de R\$1.510,89.

A pesquisa ainda aponta que os estudantes das regiões Norte e Nordeste, nas quais o nível de renda é mais baixo, são os que mais se enquadram no critério de elegibilidade do público-alvo do PNAES previsto no art. 5º do Decreto nº. 7.234/2010, o qual reza acerca da prioridade das ações do PNAES àqueles originários da escola pública.

A respeito das discrepâncias de realidades socioeconômicas entre as regiões brasileiras, Cruz (2011) reitera:

Reconhece-se que as desigualdades educacionais são fruto de um processo mais amplo de exclusão socioeconômica, a qual não poderá ser combatida, exclusivamente, pela ação de um setor ou autarquia federal. É imprescindível que o Brasil avance no sentido de elaborar um projeto de desenvolvimento para o país que possa superar as graves desigualdades socioeconômicas existentes. (CRUZ, 2011, p. 90)

Nessa esteira de pensamento, Peixoto (2004) estabelece uma conexão entre as políticas públicas de expansão e a democratização do acesso ao ensino superior no Brasil em meio a uma conjuntura de desigualdades socioeconômicas ao enfatizar que:

O cenário de grandes desigualdades econômicas e sociais, característicos de grande parte das sociedades modernas, torna a questão da inclusão das populações marginalizadas uma prioridade para as políticas públicas. É necessário prover condições não apenas para que haja geração de empregos e para que os indivíduos estejam qualificados para se inserirem no mercado de trabalho, como também para que eles possam participar, em situação de igualdade, da riqueza social, econômica, política e cultural coletivamente construída. Nesse sentido, nos seus diversos aspectos (pobreza, etnia, gênero, etc), a inclusão social se insere entre os temas prioritários do discurso político contemporâneo, como instrumento de constituição de cidadania plena e de consolidação da democracia em bases justas. É nessa perspectiva que devem ser consideradas a expansão e a democratização do acesso ao ensino superior. (PEIXOTO, 2004, p. 11)

Há que salientar que, para além do processo de democratização de acesso à educação superior, outros fatores têm contribuído para impulsionar o crescimento da população de estudantes em condição de vulnerabilidade nas IFES. Um deles foi a sanção da Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012, que instituiu o ingresso nessas instituições federais por meio do sistema de cotas, assegurando que do total das vagas “50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*” (BRASIL, 2012) e que esse percentual deve

ser preenchido por autodeclarados indígenas, pretos e pardos, assim como, por pessoas com deficiência.

Nesse diapasão, há de abrir um parêntese e clarificar a acepção da expressão “vulnerabilidade” no contexto social, recorrentemente utilizada ao referir-se à situação de desigualdade na qual se encontram os beneficiários do PNAES. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005c), conceituam-se como vulneráveis, os:

[...] indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2005c, p. 33)

Corroborando com a percepção de mudança de paradigma no que tange à adoção de novos mecanismos de seleção para ingresso nas IFES, a V Pesquisa Fonaprace/Andifes, ao analisar o efeito desses novos mecanismos, em substituição, integral ou parcial, ao convencional vestibular, apresenta que o meio de ingresso através do ENEM/SISU²⁹ correspondeu em 2018 a 77,2% do total das modalidades, obtendo um crescimento de 41,3 pontos percentuais em relação a 2012, enquanto que o vestibular sofreu, no mesmo período, uma involução de 40,7 pontos percentuais, ou seja, aproximadamente o mesmo percentual.

Nesse sentido, o PNAES tem se configurado como uma das políticas públicas essenciais para os estudantes socioeconomicamente vulneráveis das IFES pela capacidade de propiciar a esses, condições de permanência e, conseqüentemente, de conclusão do curso, mitigando, assim, os riscos de retenção e evasão.

Contudo, o ato normativo empregado para instituir a assistência estudantil, um Decreto do Executivo³⁰ (BRASIL, [2019?c], causa, até os dias atuais, inquietação quanto aos rumos na condução da política de assistência estudantil universitária, pois, apesar do instrumento instituidor possuir força de Lei, o seu processo de constituição dispensa o crivo dos Poderes

²⁹ O Sistema de Seleção Unificada (SISU) é uma plataforma online do MEC que seleciona estudantes para instituições públicas de ensino superior por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

³⁰ No Brasil os decretos são utilizados de forma reiterada pelos chefes do Executivo (presidentes, governadores e prefeitos) em virtude da capacidade de gerarem efeitos imediatos e não sujeitar-se a discussões no Poder Legislativo como ocorre com as Leis.

De acordo com o sítio do Planalto, os decretos regulamentam as leis e dispõem sobre a organização da administração pública.

Legislativo e Judiciário, constituindo-se um ato unilateral do chefe de Poder Executivo. Pode, inclusive, vir a ser revogado, a depender da lógica empregada para as políticas educacionais do ensino superior, sobretudo em um contexto de déficit orçamentário, o que, no caso concreto do Programa em comento, causaria a sua descontinuidade e, dessa forma, traria danos incomensuráveis para os seus beneficiários.

Em outros termos, pode-se afirmar que o PNAES foi concebido na dimensão de uma política de governo e, nessa configuração, assoma o grande desafio de elevá-la ao status de uma política de Estado, “haja vista o papel relevante que essa política cumpre no processo educativo e formativo no ambiente universitário” (FONAPRACE/ANDIFES, 2012, p. 35).

Com vistas a dar suporte às demandas crescentes por condições de permanência e diplomação de graduandos matriculados no ensino superior público, as quais o PNAES tem enfrentado, o governo federal instituiu em 09 de maio de 2013, através da Portaria do MEC nº 389 (BRASIL, 2013b), uma ação denominada Programa de Bolsa Permanência, que se caracteriza pela concessão de auxílio financeiro a estudantes das IFES em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente aos indígenas e quilombolas, a fim de mitigar as desigualdades sociais e étnico-raciais.

Por tanto, resta nítido que o processo de democratização de acesso ao ensino superior através das IFES, vivenciado no início do corrente século, além de propiciar a implantação de novas universidades para além do eixo das regiões metropolitanas (de maior poder aquisitivo e melhores indicadores socioeconômicos), possibilitou a consolidação e a criação de novos *campi* em cidades interioranas que já dispunham de centros de ensino, passando, dessa forma, a acolher majoritariamente estudantes oriundos de municípios do seu entorno, que antes se deslocavam para os grandes centros a fim de poder ingressar em um curso universitário público.

Entretanto, uma parcela considerável desses estudantes é oriunda de famílias de baixa renda, não dispendo, assim, de recursos para sua subsistência e necessitando, portanto, de suporte da assistência estudantil para se manterem e custearem suas atividades acadêmicas. Tal realidade é vivenciada pela UFRB, uma universidade localizada no interior do estado da Bahia. Dessa forma, o próximo tópico busca abordar o impacto dos programas e ações subsidiados por recursos do PNAES, na realidade desta universidade federal.

3.3 O PNAES NA UFRB

A UFRB foi criada pela Lei 11.151 de 29 de julho de 2005 (BRASIL, 2005d), por desmembramento da Escola de Agronomia da UFBA, na trilha das ações do governo federal que tinham como objetivo expandir e democratizar o acesso à educação superior, sobretudo para o interior do país. Iniciou suas atividades em 03 de julho de 2006.

A Universidade foi concebida com uma estrutura multicampi³¹ com o objetivo de explorar o potencial socioambiental de cada espaço do Recôncavo baiano, bem como servir de pólo integrador. Sob esse prisma vislumbra-se a proeminência do papel da universidade na interação com o entorno social no *lôcus* onde se situa. Para Volpi (1996, p. 17-18), a universidade deverá:

[...] produzir o saber buscando o equilíbrio entre o conteúdo social e a excelência acadêmica especificamente profissional, num explícito comprometimento com a elevação das condições de vida a níveis mais dignos e fraternos, numa significativa interação com o entorno social onde se situa, cumprindo, assim, o papel que cada vez mais é chamada a desempenhar. (VOLPI, 1996, p. 17-18)

Essa relação interativa da universidade com a sociedade adjacente não se restringe apenas ao seu compromisso social, mas envolve amplos aspectos, inclusive econômicos e de desenvolvimento regional. Tal perspectiva é ratificada pelo relatório da comissão “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais” (BRASIL, 2012), elaborado pela Comissão estabelecida pela Portaria nº 126/2012³² do MEC, que ao discorrer acerca do processo de expansão dessas instituições para além das metrópoles, afirma que:

Há um reconhecimento de que o fenômeno da interiorização traz, para além da possibilidade de acesso, contribuições expressivas para o desenvolvimento das regiões onde estão inseridas essas unidades acadêmicas, uma vez que, juntamente com o ensino, se desenvolvem a pesquisa e a extensão. [...] possibilita às Ifes cumprir seu papel de apoio ao desenvolvimento dos estados, das regiões e do país. (BRASIL, 2012, p. 27)

³¹ Multicampi refere-se a uma estrutura organizacional distribuída em vários espaços geográficos, podendo ser estabelecida em vários municípios ou em único município.

³² A Portaria 126/2012 de 19 de julho de 2012 com o objetivo de dar conhecimento sobre os resultados dos diversos processos de expansão ocorridos até 2012 instituiu uma comissão composta por representantes da Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), da União Nacional de Estudantes (UNE), da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG) e da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu-MEC) com a incumbência de acompanhar as ações do MEC, com vistas à consolidação dos programas de expansão das Universidades Federais e de tratar dos assuntos estudantis correlatos ao tema.

Por esse prisma percebe-se que, além de cumprir o seu papel essencial (expandir as atividades de ensino, pesquisa e extensão), as universidades se apresentam como propulsoras do desenvolvimento da região na qual estão inseridas através da geração de empregos diretos e indiretos, do incremento da economia com a oferta de serviços como pousadas, hotéis, restaurantes, aluguel de imóveis, dentre outros.

Para além dessa perspectiva a importância da UFRB para o desenvolvimento dos municípios nos quais está inserida é perceptível, também como responsável pela formação da maior parcela de profissionais qualificados através dos cursos de graduação e de pós-graduação, como também abrigando um quantitativo significativo de docentes altamente qualificados. Assim, a atuação dessa Universidade nesses territórios, sem dúvida, se constitui um relevante instrumento de desenvolvimento em nível municipal e regional, quiçá estadual.

Contudo, há que se destacar que os traços históricos da região na qual a UFRB está encravada, marcada por um passado de trabalho escravo e de desigualdades sociais, ainda são sentidos e repercutem no perfil socioeconômico dos estudantes dessa Universidade e, conseqüentemente, na demanda por ações do PNAES. Sua Reitoria, o Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas (CCAAB) e o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CETEC) encontram-se instalados na cidade de Cruz das Almas/BA. A Universidade conta ainda com mais cinco *campi* que estão localizados nos seguintes municípios:

- Centro de Formação de Professores (CFP) no município de Amargosa/BA;
- Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL) no município de Cachoeira/BA;
- Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade (CETENS) no município de Feira de Santana/BA;
- Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas (CECULT) no município de Santo Amaro/BA; e o
- Centro de Ciências de Saúde (CCS) localizado no município de Santo Antônio de Jesus/BA.

Essa Universidade, mesmo antes da instituição da Lei 12.711/2012, já utilizava um sistema de reserva de vagas para os graduandos oriundos de escolas públicas, o qual foi implementado desde sua origem. Entre as universidades brasileiras, é pioneira em estabelecer uma Pró-Reitoria específica para gerenciar as questões das políticas afirmativas (BARROS, 2013), assim como, no Estado da Bahia, na adoção do Sisu.

Com relação às características sociais e econômicas dos graduandos da UFRB, há que se mencionar que as políticas públicas, já devidamente apresentadas, possibilitaram, de forma

similar às outras IFES, o ingresso de estudantes oriundos de estratos desfavorecidos da sociedade, a exemplo do Reuni, da Lei de Cotas Raciais e do ENEM/SISU. Entretanto, nessa Instituição, dado o grau de vulnerabilidade de seus estudantes, ocorrem peculiaridades que a diferenciam de algumas outras nesse quesito.

Nesse sentido, de acordo com a pesquisa “Perfil dos Estudantes de Graduação da UFRB” (UFRB, 2017), realizada pela própria Universidade e publicada em julho de 2017, identificou-se que 83,4% dos estudantes se autodeclaram negros e que 82% são oriundos de famílias com renda total de até um salário mínimo e meio, enquadrando-os majoritariamente no critério de elegibilidade do público-alvo do PNAES, o que representa uma vultosa demanda por assistência estudantil.

A renda familiar *per capita* desses discentes é de R\$ 486,38 (quatrocentos e oitenta e seis reais e trinta e oito centavos), muito abaixo da média nacional que é de aproximadamente R\$ 917,00³³ (novecentos e dezessete reais), bem como da própria região Nordeste, de 710,00 (setecentos e dez reais). A pesquisa ainda aponta a renda familiar *per capita* segregada por área de conhecimento, identificando-se que na área de Humanas os rendimentos são inferiores a R\$ 400,00 (quatrocentos reais), ou seja, menos da metade da média nacional, demonstrando um grau de vulnerabilidade bastante acentuado.

Corroborando para o delineamento do cenário de vulnerabilidade do público alvo do PNAES na UFRB, ao se buscar levantar as principais dificuldades enfrentadas pelos estudantes da graduação e a correlação com a possibilidade de evasão, resultados captados na V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação realizada em 2018 (Fonaprace/Andifes, 2019) indicam que:

[...] mais da metade (52,8%) dos (as) discentes das IFES já pensou em abandonar seu curso. E quando inquiridos sobre as razões, 32,8% apontam as dificuldades financeiras, 29,7% o nível de exigência acadêmica, 23,6% as dificuldades para conciliar os estudos e o trabalho, 21,2% os problemas de saúde, 19,5% as dificuldades do próprio campo profissional, 19,1% os relacionamentos no curso, 18,8% a incompatibilidade com o curso escolhido, 18,4% a insatisfação com a qualidade do curso, 15,9% os problemas familiares e 4,7% assédio, bullying, perseguição, discriminação ou preconceito. (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 80)

A citada pesquisa ainda apresenta a correlação entre as dificuldades financeiras com os níveis de renda *per capita* e os rebatimentos sobre o rendimento acadêmico dos estudantes.

³³ Valor baseado na estimativa da IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação realizada pelo Fonaprace/Andifes no ano de 2014. A mais recente pesquisa realizada em 2018 apresenta a média nacional per capita de R\$ 1.328,08.

Percebeu-se a imensa distância entre os estudantes inseridos na faixa de renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, que se apresenta em cerca de 40% (situação predominante nos estudantes da UFRB), e aqueles com renda de mais de três salários mínimos (cerca de 4%). Desta forma, evidencia-se a repercussão direta dessa variável no desempenho dos estudantes.

Esses elementos forneceram subsídios singulares para reflexões sobre o Programa de Permanência Qualificada (PPQ), terminologia dada às ações de políticas afirmativas e estudantis subsidiadas pela matriz PNAES na UFRB, o qual está atrelado às diretrizes previstas no Decreto nº 7.234/2010.

Instituído pela Resolução Normativa nº 01/2010 de 09 de agosto de 2010, o Programa é gerido pela PROPAAE, órgão executivo da administração central da UFRB, criado por delegação do Reitor, com o compromisso de desenvolver estratégias a fim de assegurar a operacionalização de políticas afirmativas e estudantis e com a missão de garantir à comunidade acadêmica condições básicas para o desenvolvimento de suas potencialidades, visando à inserção cidadã, cooperativa, propositiva e solidária nos âmbitos cultural, político e econômico da sociedade (UFRB, [2019?a]).

O citado Programa, ainda de acordo com a informação veiculada no sítio da PROPAAE (UFRB, [2019?a]), se constitui como:

[...] uma das ações constituintes do conjunto de políticas que têm o propósito de articular, formular e implementar políticas e práticas de democratização relativas ao ingresso, permanência e pós-permanência estudantil no ensino superior, de forma dialógica e articulada com os vários segmentos contemplados por estas políticas, põe em prática uma ação de corresponsabilidade e mutualidade no trato com as demandas da comunidade acadêmica.

Para a instrumentalização do PPQ, a PROPAAE está estruturada a partir das seguintes unidades:

a) **A Coordenadoria de Políticas Afirmativas (COPAF)** - responsável pela elaboração, execução, acompanhamento e avaliação das políticas afirmativas no âmbito da UFRB. Essa unidade implementa práticas considerando a diversidade de cor, credo, física, de gênero, econômica, intelectual e outras que por ventura sejam explicitadas, visando proporcionar condições de convivência equânime para os discentes. Dentre as ações realizadas pela COPAF estão àquelas voltadas para: a diversidade sexual, de gênero e educação; avaliação dos programas de permanência, realização de pesquisas de perfil dos estudantes; ao ingresso, permanência e pós-permanência; promoção de atividades de esporte, lazer e cultura para a

comunidade acadêmica. Além de cooperar com a execução das políticas de assistência estudantil ao encargo da CAE.

b) **A Coordenadoria de Assuntos Estudantis (CAE)** - que tem como escopo executar ações para provisionar as condições de permanência para os graduandos oriundos de classes populares a fim de minimizar os efeitos das desigualdades sociais e raciais da região e reduzir a evasão e o fracasso escolar. Possibilitando a permanência pautada em uma formação qualificada, a partir da vivência do estudante em atividades de ensino, pesquisa e extensão e na conclusão de curso superior.

Essa coordenadoria desenvolve e executa ações estruturantes de assistência estudantil, que envolve a assistência direta através de processos seletivos para concessão de benefícios pecuniários e de vagas em instalações universitárias (Residências e Restaurante), assim como, de atendimentos sociais e pedagógicos e psicológicos, dentre outros. Os mecanismos de assistência direta, disponibilizados através do PPQ aos estudantes em situação de comprovada vulnerabilidade socioeconômica, são apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1 - Ações de assistência estudantil desenvolvidos na UFRB por meio do PPQ - 2019

Ações desenvolvidas	Descrição do benefício	Média mensal 2019	Valor	Observações
Auxílio Alimentação	Concessão de acesso ao Restaurante Universitário (RU) para a realização de três refeições diárias sem contrapartida financeira.	300	Não se aplica	Somente o campus situado no município de Cruz das Almas possui RU, nos <i>campi</i> é concedido o benefício em pecúnia.
Auxílio Eventual a Alimentação	Concessão de acesso ao RU para a realização de uma a três refeições diárias sem contrapartida financeira por um período de um mês a estudantes que estão cursando o 1º semestre do curso de graduação, podendo ser prorrogado por um período de até 04 (quatro) meses, de acordo com a comprovação de vulnerabilidade socioeconômica.	79	Não se aplica	Esse benefício também é concedido, mediante comprovação de necessidade, para estudantes que estejam participando de eventos ou em atividade acadêmica, sendo disponibilizadas refeições no período de duração do(a) mesmo(a);
Auxílio Moradia	Concessão de vagas nas Residências Universitárias com direito a alimentação no RU aos estudantes oriundos de cidades distintas daquelas onde se localizam as residências e <i>campi</i> universitários.	217 ¹	Não se aplica	A UFRB dispõe de oito edificações residências: quatro localizadas no campus situado em Cruz das Almas, duas no <i>campi</i> situado em Cachoeira/São Félix e uma respectivamente nos <i>campi</i> situados nas cidades de Santo Antônio de Jesus e Amargosa ² .
Auxílio Pecuniário Moradia	Repasse financeiro mensal em pecúnia creditado em conta corrente do estudante a fim de apoiar no pagamento de aluguel	339	R\$ 370,00	Benefício concedido aos discentes não contemplados pela ação das Residências Estudantis e que sejam oriundos de cidades distintas daquelas onde se localizam o <i>campi</i> universitário.
Auxílio Pecuniário Alimentação	Repasse financeiro mensal em pecúnia creditado em conta corrente do estudante para custeio da alimentação.	533	R\$ 330,00	Benefício concedido aos estudantes não contemplados pela ação do RU.
Auxílio Transporte	Repasse financeiro mensal em pecúnia creditado em conta corrente do estudante para custeio do deslocamento.	552	R\$ 250,00	Benefício concedido prioritariamente aos discentes moradores das cidades circunvizinhas aos <i>campi</i> da UFRB.
Auxílio Creche	Repasse financeiro mensal em pecúnia creditado em conta corrente do estudante visando auxiliar nas despesas com filho/criança tutelada.	78	R\$ 190,00	Benefício concedido para estudantes que possuam filho/criança tuteladas ou legalmente adotada com idade entre (0) zero a 3 (três) anos. Dentre as modalidades concedidos pelo PPQ, essa é a única que permite o acúmulo com outro benefício.
Auxílio Projeto Institucional	Repasse financeiro mensal em pecúnia creditado em conta corrente do estudante ao aluno vinculado a um projeto ou programa institucional, mediante apresentação de relatórios periódicos de atividades desenvolvidas que valorize a articulação entre a Pesquisa, o Ensino, a Extensão e o desenvolvimento institucional orientado e acompanhado por um professor da carreira do magistério da UFRB.	202	R\$ 430,00	Essa modalidade de benefício vem sofrendo um processo de descontinuidade a partir do ano de 2017 em função de questões operacionais e orçamentárias, sendo os recursos alocados para as demais modalidades.
Bolsa Esporte	Repasse financeiro mensal em pecúnia creditado em conta corrente do estudante.	2	R\$ 430,00	Benefício concedido para estudantes que desenvolvem atividades em algum projeto da área esportiva. Atualmente contemplando apenas alunos do curso de Educação Física do CFP.
Auxílio Saúde	Repasse financeiro em única parcela em pecúnia creditado em conta corrente do estudante.	97	R\$ 200,00	Benefício concedido para estudantes para aquisição de aparelho corretivo visual (óculos ou lente de contato com grau) e medicamentos não ofertados pelo Sistema Único de Saúde.
Auxílio Emergencial	Repasse financeiro em única parcela em pecúnia creditado em conta corrente do estudante.	493	R\$ 300,00	Benefício concedido para estudantes em situação de alto grau de vulnerabilidade social devidamente comprovada.
Auxílio para participação em eventos acadêmicos	Repasse financeiro mensal em uma única parcela em pecúnia creditado em conta corrente do estudante exclusivamente para apresentação de trabalhos acadêmicos no país ou exterior, de natureza científica e/ou tecnológica.	141	Vide observação	Os valores concedidos para esse benefício variam de acordo com a localização do evento, sendo de R\$ 250,00 para aqueles realizados a uma distância mínima de 300 km da Universidade até o valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) para eventos no exterior.

¹ NOTA - Sendo 95 (noventa e cinco) no CCAAB/CETEC, 66 (sessenta e seis) no CAHL, 34 (trinta e quatro no CCS) e 22 (vinte e dois no CFP).

² NOTA - Os *campi* situados nos municípios de Santo Amaro e Feira de Santana, por terem sido criados mais recentemente, ainda não dispõem desse instrumental de assistência.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em informações disponíveis no sítio da PROPAAE.

Para além do atendimento às necessidades básicas dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis, especialmente no que tange, a alimentação e moradia, o PPQ implementa ações suplementares, tanto no *campus* na cidade de Cruz das Almas, quanto nos demais *campi*, que envolvem:

- **Serviço de Assistência Social** – O Serviço Social da PROPAAE atua principalmente nas expressões de desigualdade social e na elaboração, implementação e execução de políticas sociais destinadas aos discentes em situação de vulnerabilidade e risco social. As principais atividades desenvolvidas são: (i) encaminhamentos de discentes que demandam serviços ofertados pela rede socioassistencial (municipal, estadual e federal); (ii) acompanhamento social de estudantes considerando os diversos níveis de necessidades sociais na busca do fortalecimento do vínculo e efetivação de seus direitos; (iii) emissão de parecer social de ordem técnica sobre a situação socioeconômica e familiar de estudantes para finalidades específicas; (iv) entrevista social a fim de obter informações acerca da realidade sociofamiliar e econômica do estudante com o intuito de traçar o perfil socioeconômico da população usuária assistida; (v) análise documental de documentação probante dos discentes afim de verificar o enquadramento aos critérios institucionais traçados pelo PPQ; e (vi) elaboração de minuta de editais de seleção de benefícios.
- **Serviço Pedagógico** – A equipe pedagógica da PROPAAE realiza o acompanhamento educacional dos estudantes assistidos pelo PPQ com vistas a averiguar e contribuir para um melhor desempenho acadêmico.
- **Serviço Psicológico** – O Serviço de Psicologia PROPAAE realiza atendimentos, sobretudo, dos discentes assistidos pelo Programa através de triagens em parceria com os Serviços Sociais e Pedagógicos ou através de plantões psicológicos e implementa ainda grupos psicoeducativos.
- **Inclusão digital** – Essa ação tem por objetivo ser um instrumento de democratização do acesso às tecnologias da Informação e inclusão digital aos discentes em situação de vulnerabilidade, de forma a permitir a sua inserção na sociedade da informação e proporcionar condições para o desenvolvimento de atividades técnicas-científicas-acadêmicas. Para tanto é disponibilizado um laboratório de informática no campus em Cruz das Almas, atualmente localizado no segundo andar da biblioteca central, aparelhado com estações de estudos equipadas com notebooks com acesso a internet.

Outra intervenção nesse campo de atuação diz respeito ao Programa de Empréstimos de Notebooks – PEN para os discentes da graduação das residências universitárias tanto do *campus* em Cruz das Almas quanto nos *campi*. Essa ação está amparada pelas Portarias 224/2011 e 328/2015 da Reitoria e nos termos dos artigos 151, 152 e 153 do Regimento Geral da UFRB, e consiste no empréstimo em caráter individual e intransferível de um notebook na forma de consignação mediante assinatura de um termo de responsabilidade por um período de um semestre letivo, renovável por igual período, até a diplomação no tempo regular do curso.

Os requisitos para a concessão desse benefício são similares aos dos demais auxílios do PPQ e o Programa é extensivo também para os estudantes matriculados sob a égide da pedagogia de alternância.

Além dessas ações, no âmbito das práticas democratizantes implementadas na UFRB através de dotação orçamentária do PNAES, figura-se ainda o Programa Incluir - Acessibilidade na Educação Superior, o qual responde pela organização de ações institucionais que garantam a integração de pessoas com deficiência à trajetória acadêmica, com vistas a eliminar barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação. Entretanto, esse Programa, apesar de compor a dotação orçamentária da Assistência Estudantil através da Ação nº 4002, não se submete aos ditames do Decreto nº 7.234/2010, mas, se encontra sob a égide dos Decretos nº 5.296/2004 (BRASIL, 2004d) e 5.626/2005 (BRASIL, 2005e). Assim sendo, na Estrutura administrativa da UFRB, não é gerenciado pela PROPAAE e sim, pelo Núcleo de Políticas de Inclusão da Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD).

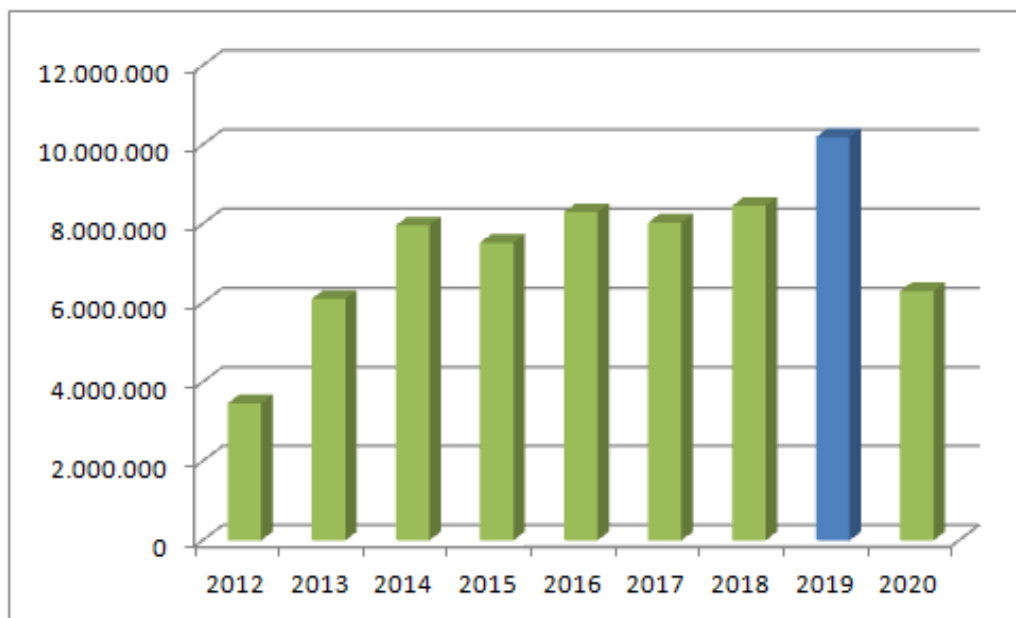
Há de destacar que, para operacionalização do PPQ, a PROPAAE conta com uma equipe técnica multiprofissional composta por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, técnicos em assuntos educacionais, nutricionistas, além do suporte de administradores, assistentes administrativos, dentre outros, os quais estão lotados na sua sede, bem como nos núcleos de atendimentos dessa Pró-Reitoria nos Centros de Ensino da UFRB.

Empiricamente, percebe-se que as ações de assistência estudantil desenvolvidas pela UFRB, dado o nível de vulnerabilidade socioeconomicamente de seus estudantes, têm interferido de maneira positiva no que se refere à permanência desses. Todavia, se faz necessária a comprovação dessa percepção através do emprego de indicadores de avaliação de desempenho ou instrumentos similares, questão que será abordada na apresentação dos resultados da pesquisa de campo.

Para fazer frente à demanda crescente por ações de assistência ao estudante, possibilitando que as IFES consolidassem o binômio Acesso-Permanência, é incontestável o incremento nos últimos oito anos do orçamento do PNAES. De acordo com as informações disponibilizadas no Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP (BRASIL, 2019b), a evolução orçamentária no período de 2012 a 2019 foi de mais de R\$ 7 bilhões, sendo que somente em 2019 a dotação orçamentária alcançou R\$ 1,070 bilhão.

Essa realidade pode ser comprovada de forma particularizada pela evolução notadamente ascendente do desempenho orçamentário anual da ação PNAES da UFRB (conforme demonstrado no Gráfico 7). No lapso entre 2012 e 2019 foram investidos aproximadamente sessenta milhões de reais, tendo o crescimento se mostrado positivo, com exceção do ano de 2015, no qual houve um recuo nos aportes financeiros em virtude do cenário de contingenciamento orçamentário, contudo, o seu orçamento anual tem se mantido, em média, em torno de oito milhões de reais. Em 2019, de forma singular, atingiu a cifra de dez milhões de reais, representando a maior dotação orçamentária da série histórica.

Gráfico 7 - Evolução orçamentária (2012-2020) - UFRB - Assistência ao Estudante de Ensino Superior



Fonte: BRASIL (2019b). Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Todavia, a dotação orçamentária prevista para o PNAES em 2020, que assim como em todas as demais IFES, sofreu um decréscimo de aproximadamente 40% em relação a 2019,

retrata um cenário extremamente preocupante, sobretudo, para uma Universidade na qual mais de 80% dos seus graduandos se enquadram no critério de elegibilidade do público-alvo do Programa, ampliando ainda mais a demanda represada por assistência estudantil.

O Relatório de Gestão da UFRB referente ao exercício de 2018 (UFRB, [2019?b]) vem corroborar com essa assertiva, ao apresentar que de um total de 10.591³⁴ estudantes de graduação, apenas 3.490 (três mil quatrocentos e noventa) conseguiram ser beneficiados por alguma das ações do PPQ, o que representa 33% dos estudantes, reforçando, dessa forma, o desequilíbrio entre a demanda e a oferta de ações de assistência estudantil disponíveis. O total de despesa empenhada nesse ano foi no montante de R\$ 8.220.731,32 (oito milhões, duzentos e vinte mil, setecentos e trinta e um reais e trinta e dois centavos), correspondendo a 97% do recurso orçamentário autorizado para a ação PNAES, o qual em 2018 recebeu uma dotação de R\$ 8.454.015,00 (oito milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil e quinze centavos).

Apesar do processo de involução orçamentária prevista para 2020, em decorrência do quadro econômico vigente, sob a ótica dos órgãos de controle, mormente da CGU, levando-se em conta o critério da materialidade (montante de recursos aportados anualmente), a ação PNAES é considerada expressiva, haja vista que corresponde ao 3º maior orçamento dentre os programas que compõem a subfunção orçamentária Ensino Superior.

Assim sendo, antes de adentrar especificamente às recomendações pela CGU, se faz necessário dedicar o próximo tópico a inteirar-se acerca das prerrogativas desse órgão de controle interno do Poder Executivo Federal e da sua atuação na avaliação das políticas públicas, nas quais se inclui o PNAES.

3.4 O PNAES: A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA E A CGU

Dentre os grandes desafios do governo, sobretudo no atual cenário de ajuste fiscal, pode-se destacar o de proporcionar maior efetividade dos recursos públicos, por meio da supressão de gastos ineficientes ou que se mostram pouco produtivos. Nesse sentido se faz necessário que as deliberações em função do exercício de sua função alocativa sejam norteadas por critérios mais límpidos e transparentes, baseados em sólidos estudos.

³⁴ Quantitativo de estudantes da graduação na UFRB em 2018 de acordo com a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES – 2018 (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 257).

Deste modo, no âmbito do setor público, a função “controle”, um dos mecanismos da governança pública, visa avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão garantindo que essa atue em conformidade com princípios basilares da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dentre outros, com vistas a garantir o bom direcionamento das políticas públicas e a consecução do interesse coletivo. Essa função é exercida, de acordo com o art. 70 da CF/88 “mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno** de cada Poder” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Na esfera do Poder Executivo Federal o órgão competente para exercer o controle interno é a CGU.

Um dos objetivos fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é a avaliação dos controles internos administrativos das unidades ou entidades sob exame. Somente com o conhecimento da estruturação, rotinas e funcionamento desses controles, podem os Órgãos/Unidades de Controle Interno do Poder Executivo Federal avaliar, com a devida segurança, a gestão examinada. (BRASIL, 2001b, p. 68)

Nesse contexto, torna-se oportuno assinalar que os organismos públicos de controle interno têm se fortalecido nos últimos anos não apenas em nível federal, como também na esfera dos entes subnacionais (Estados e Municípios). O marco de propulsão se deu com a criação da CGU, em 2003, em conformidade com o Art. 74 da CF/88 (BRASIL, 1988), através da Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003).

3.4.1 A CGU e a sua atuação na avaliação e auditoria das políticas públicas

A CGU foi concebida com a competência para desempenhar suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Executivo, são concernentes “à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (BRASIL, 2018g), além de ter sido constituída como órgão de coordenação e gestão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Engajada a essas atribuições e à sua missão institucional de “promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da

qualidade do gasto” (BRASIL, [2019?d]), a Controladoria vem buscando dotar os órgãos públicos federais de instrumentos avaliativos das políticas e dos programas governamentais.

Um aspecto conceitual que há de aludir ao se abordar as atribuições da CGU, é a distinção entre a avaliação e a auditoria. Existe entre ambos instrumentos empregados para otimização da qualidade da gestão e da *accountability*³⁵ uma conceituação díspare.

A avaliação é a etapa do ciclo de políticas públicas na qual a execução e a performance da política pública é analisada com o objetivo de verificar a capacidade de responder ao problema público que a ensejou. Esse instrumento vislumbra, ainda: alternativas de intervenção para detectar e reparar inconformidades; cotejamento da aderência dos produtos e resultados aos propósitos/objetivos da ação; incremento da transparência nos entes públicos (*accountability*); produção de informações relevantes ao debate político; e assegurar a efetividade do processo de implementação.

Tomando como base o conceito de Jannuzzi.

É um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ciclo de vida, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos-alvo visados, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade de informar, em tempo, as necessidades de aprimoramento de suas atividades e produtos. (JANNUZZI, 2016, p. 74)

Percebe-se, portanto, na perspectiva apresentada, a indubitável relevância dos processos avaliativos como instrumentos capazes de propiciar ações efetivas e ainda reconfigurar aquelas que, porventura, venham a destoar das metas estabelecidas.

Na visão da CGU:

A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão. (BRASIL, 2018d, p. 14)

³⁵ Na visão de O'Donnell (1998), *accountability* se refere ao conjunto de dispositivos e procedimentos que exorta os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, assegurando-se, dessa forma, maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo.

Entretanto, os órgãos de controle, tanto internos quanto externos, têm identificado uma inaptidão em parte dos gestores públicos no que tange ao exame, mensuração e correção de rumos das políticas implementadas. Tal constatação tem sido evidenciada nas avaliações realizadas por essa Controladoria nos diversos programas do governo federal e, de forma mais estreita, nas auditorias do PNAES efetuadas nas IFES, às quais serão alvo de abordagem nos tópicos subsequentes.

Nesse sentido, o recém-lançado Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP 2018 (BRASIL, 2018e) do Tribunal de Contas da União – TCU, órgão de controle externo do governo federal, vem corroborar com essa percepção ao apresentar que, entre as falhas mais recorrentes nas políticas públicas, notabiliza-se a ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados, bem como que a maioria das políticas avaliadas apresenta um baixo nível de maturidade nesse quesito. Acerca dessa desconformidade, o TCU salienta que:

Embora o monitoramento e a avaliação sejam indispensáveis para fortalecer o ciclo das políticas públicas e melhorar a efetividade das ações, parte significativa das políticas analisadas apresentou diversas deficiências nesses processos, o que impediu o acompanhamento e a melhoria dos resultados das políticas públicas e prejudicou a transparência da atuação governamental. (BRASIL, 2018e, p. 29)

De acordo com o supracitado relatório, em 50% das políticas públicas analisadas, a maturidade do componente Monitoramento e Avaliação encontra-se no nível inicial, 38% no nível intermediário e apenas 13% no nível avançado. Ante a esse grave cenário se torna “imperativo que organismos públicos carreguem consigo as melhores práticas para a elaboração, o gerenciamento e **a avaliação** das políticas públicas” (BRASIL, 2018d, p. 11, grifo nosso).

Já a auditoria apresenta uma variedade de concepções e classificações de acordo com autores, áreas de estudo e instituições que tratam do tema. Os conceitos vão desde a análise sistemática de transações e demonstrações contábeis, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, à averiguação de processos organizacionais, gerenciais e de controle.

Segundo Gomes (2002), a auditoria na esfera pública pode ser definida como sendo:

um conjunto de procedimentos técnicos e métodos de investigação utilizados por instituições centrais de controle da administração pública para obtenção, processamento e disseminação de informações relevantes de revisão e avaliação de atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais quanto a aspectos de economia, eficiência e efetividade, boas práticas de gestão, equidade, alcance de metas, capacidade de gerenciamento de desempenho, informações de desempenho,

entre outros critérios orientados para o resultado da atuação pública. (GOMES, 2002, p. 41)

Para Barzelay (2002), esse instrumento constitui-se em um modo de investigação que tem o propósito de verificar o cumprimento de parâmetros e ações, enquanto que na avaliação, “o principal objetivo é distinguir os impactos provocados pelos programas de forma a avaliar sua efetividade em atingir objetivos pré-definidos ou inferidos” (BARZELAY, 2002, p. 11).

Sendo assim, a CGU, imbuída das prerrogativas constitucionais a ela conferidas, dentre elas, as de avaliar e auditar a execução dos programas federais, realizou entre os anos de 2015 a 2017 trabalhos de auditorias na gestão do PNAES em 58 universidades federais, assim como na SESu-MEC. Esses trabalhos serão apresentados de forma mais pormenorizada no próximo tópico, sem perder de vista que da análise desses instrumentos examinativos/avaliativos será viabilizada a extração de elementos para o aprimoramento da administração dessa política pública educacional na UFRB.

3.4.2 Fatores de elegibilidade do PNAES para avaliação e auditoria pela CGU

Em observância ao art. 74, Inciso II da CF/88, cabe à CGU, enquanto órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal” (BRASIL, 1988). No bojo das entidades passíveis das ações de controladoria se incluem: o MEC, que realiza a supervisão ministerial das diversas políticas públicas educacionais, por meio de suas secretarias, dentre elas encontra-se a SESu-MEC, pasta que possui um papel preponderante no fomento à governança, no sentido amplo, da política pública em estudo na presente pesquisa, através das funções de supervisão e monitoramento; e, as universidades federais, executoras desse programa do governo federal.

Por conseguinte, pode-se afirmar que o PNAES se constitui um macroprocesso gerido pelas IFES, isto é, um conjunto de processos (ações/atividades inter-relacionadas que propiciam a geração de valor e o cumprimento de um ou mais objetivo), nas quais são alocados diretamente pelo MEC, mediante o Orçamento Geral da União, os recursos orçamentários para sua efetivação.

De acordo com a CGU, a escolha do programa de governo a ser auditado ocorre através da hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA).

[...] utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade. A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental. As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação **das medidas nele recomendadas**. Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação. (BRASIL, 2017b, p. 4, grifo nosso)

No que tange ao fator criticidade, a política em comento, de acordo com a CGU (BRASIL, 2017b), possui duas características que tornam mais complexa a sua supervisão por parte do MEC:

A primeira concerne à autonomia das IFES na alocação do orçamento da Ação PNAES unicamente sob a égide das diretrizes gerais estabelecidas na legislação que rege a matéria, na qual são enunciados apenas os objetivos, as ações a serem desenvolvidas e o público alvo, cabendo “à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados” (BRASIL, 2010a).

Essa característica diz respeito à margem de liberdade no emprego dos recursos, o que não representa um ponto negativo, haja vista que propicia aos gestores do Programa uma maior flexibilidade para o desenho das ações de enfrentamento a serem implementadas de acordo com realidade social vivenciada em cada território, entretanto, ela requer por parte das universidades federais o estabelecimento de um arcabouço normativo que assegure um suporte legal ao acompanhamento e à avaliação, assim como, de mecanismos instrumentais e administrativos, sob pena de incorrer em riscos altos de ineficácia e ineficiência diante dos objetivos prescritos no seu Decreto instituidor.

A ausência de regulamentação caracteriza, em primeiro lugar, deficiência de comunicação interna administrativa, na medida em que a Direção da IFES não expõe expectativas e diretrizes para a implementação. Outra consequência está relacionada à caracterização da ausência de estabelecimento de procedimentos de controle como responsabilidades de revisão, conferência e supervisão. E por fim, significa restrição da transparência. O cenário demonstrado traz o risco de que os recursos não sejam empregados de forma a maximizar os objetivos do programa. (BRASIL, 2017b, p. 14)

A segunda característica está atrelada à diversidade das ações de assistência às quais as IFES têm o dever de desenvolver (moradia, alimentação, transporte, saúde dentre outras),

“demandando, portanto, um controle relativamente aprimorado para que o PNAES atinja, efetivamente, sua finalidade e objetivos. Assim sendo, “do ponto de vista da criticidade, trata-se de uma política naturalmente elegível para uma avaliação” (BRASIL, 2017b, p. 7).

Quanto à relevância, ou seja, o impacto social desse Programa, ela já foi sobejamente demonstrada nos tópicos antecedentes, não havendo nada mais a acrescentar sob pena de soar redundante. No que diz respeito ao critério da materialidade, ou seja, do montante de recursos orçamentários envolvidos na execução do PNAES, que também já restou devidamente apresentado, esse, conjuntamente com o critério da relevância, tornam o Programa selecionável a ser auditado pela CGU (BRASIL, 2017b). Um aspecto suplementar nesse sentido está relacionado à ínfima relação que essa política guarda com a missão institucional das universidades públicas, qual seja: o desempenho com excelência das atividades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão.

Dessarte, entre os anos de 2015 a 2017 a CGU realizou, *in loco*, a auditoria da política em 58 IFES referente aos exercícios de 2015 e 2016, o que corresponde a 92% das atuais 63 universidades federais brasileiras. Dessas IFES, duas estão situadas no estado da Bahia, a UFBA e a UFOB. Os trabalhos de auditoria alcançaram ainda a Secretaria do MEC responsável em gerenciar o Programa junto às universidades, a SESu-MEC.

Assim sendo, o próximo tópico reserva-se à análise das recomendações proferidas pela CGU através das auditorias realizadas na gestão do PNAES nas citadas universidades federais, a fim de extrair de tais instrumentos examinativos/avaliativos, mecanismos que possibilitem aprimorar a gestão dessa política pública educacional na UFRB.

3.5 A AUDITORIA DO PNAES PELA CGU NO ÂMBITO DAS IFES

No âmbito das instituições federais de ensino superior, os trabalhos de auditoria da CGU buscaram avaliar a aderência da gestão às regras de funcionamento preconizadas na legislação instituidora do Programa, assim como, os aspectos gerenciais do mesmo, buscando assim, contribuir para a entrega de uma política pública eficaz e de qualidade ao cidadão.

Ao término dos trabalhos realizados pelas equipes da CGU em cada uma das 58 universidades federais foram produzidos Relatórios de Auditorias, aos quais o pesquisador teve acesso a fim de analisar as situações identificadas nessas instituições. Esses documentos foram sintetizados em um único documento denominado Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil (BRASIL, 2017b).

Para o alcance dos objetivos propostos nessas auditorias foram mapeados, através de uma visão transversal, pontos críticos e aspectos sensíveis que perpassam por todas as fases da política nas IFES, podendo se constituir, portanto, como um relevante instrumento para, precipuamente, clarificar o entendimento acerca do “olhar” deste órgão de controle no que tange à operacionalização do PNAES, e de forma mais abrangente, ser empregado como instrumento de *benchmarking*³⁶ para reconfiguração de possíveis fragilidades e/ou inconformidades nos processos de execução pelas instituições pública de ensino superior, possibilitando, desse modo, o aprimoramento das ações e o implemento de boas práticas na gestão do Programa.

De acordo com a CGU, “o escopo envolveu questões relativas à estrutura organizacional, aos processos operacionais, à supervisão e monitoramento das entidades [por parte da SESu-MEC], à gestão da informação e à transparência obrigatória” (BRASIL, 2017b, p. 3). Quanto à metodologia empregada e os processos analisados:

Foram objeto de auditoria os normativos existentes, os procedimentos adotados no fluxo de seleção de alunos e de pagamento de benefícios, os processos administrativos de concessão de benefícios, bem como informações disponibilizadas nos sistemas informatizados utilizados nas atividades operacionais da unidade. (CGU, 2017b, p. 11)

Nesse íterim, se faz necessário apresentar, concisamente, o macroprocesso PNAES, a fim de propiciar uma visão mais ampla possível das etapas que permeiam o Programa. Uma vez publicada a LOA e as normas de execução orçamentária e de programação financeira da União estabelecida para o exercício, e lançadas as informações orçamentárias disponibilizadas pelos órgãos de Planejamento por meio da geração do documento denominado Nota de Dotação (ND), cria-se o crédito orçamentário, iniciando-se a execução orçamentária propriamente dita, no caso em estudo, o Programa 2032 (Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão), supervisionado pelo MEC, no qual está inserida a Ação 4002 (Assistência ao Estudante de Ensino Superior) que por seu turno, é controlada pela SESu-MEC.

³⁶ De acordo com o e-book *Benchmarking* da Fundação Nacional de Qualidade (FNQ), o termo em inglês que representa uma ferramenta de gestão, é definido como um “método para comparar o desempenho de um processo [prática de gestão de uma organização] ou produto com o seu similar [com a prática ou produto de uma organização similar], que esteja sendo executado de maneira mais eficaz e eficiente, dentro ou fora da organização, visando entender as razões do desempenho superior, adaptar à realidade da empresa [organização] e implementar melhorias significativas”. (FNQ, [2019?], p. 4)

Essa Secretária, em conformidade com o art. 8º do Decreto nº 7.234/2010, realiza a descentralização dos recursos orçamentários para as IFES, por intermédio da Matriz PNAES. “De posse dos recursos do PNAES, oriundo do Orçamento Geral da União, as IFES devem alocar os recursos nas áreas definidas pelo §1º. do art. 3º. do Decreto nº 7.234/2010” (BRASIL, 2017b, p. 10) já devidamente elencados no tópico destinado a apresentar o Programa.

As IFES devem divulgar, através de editais amplamente publicizados, os benefícios a serem concedidos e os critérios de seleção empregados. Em seguida, realiza-se o processo de seleção dos estudantes inscritos, no qual se averigua o atendimento aos critérios previamente estabelecidos, àqueles que estiverem em conformidade, processando-se a concessão dos benefícios.

Espera-se, portanto, que em todas as fases explicitadas “existam mecanismos de controle interno administrativos, inclusive com feedback para **avaliação da política** em caráter nacional, a ser realizado pelo MEC, utilizando-se de indicadores/metras, relatórios gerenciais, entre outros.” (BRASIL, 2017b, p. 10, grifo nosso). O não cumprimento desse último aspecto configura inadvertência à legislação instituidora do Programa que, no seu art. 5º Inciso II, incumbe às IFES o dever de fixar “mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES” (BRASIL, 2010a).

Para cada etapa do Programa foram estabelecidas, estrategicamente, as questões de auditoria, abaixo elencadas, aplicadas em cada uma das IFES a fim de avaliar a gestão dos recursos do PNAES no que tange “aos critérios de conformidade legal e de eficiência” (BRASIL, 2017b, p. 12):

- (1) O Setor da IFES responsável pela execução da política pública no âmbito da IFES está devidamente estruturado, com estabelecimento de normas, de responsabilidades e de qualificação para as atividades inerentes?
- (2) A escolha das áreas de atuação pela Universidade foi fundamentada em estudos e análises relativas à demanda social?
- (3) A divulgação do programa é eficiente, atingindo o público alvo da política?
- 4) Os critérios de seleção estão adequados, atendendo aos princípios estabelecidos no Decreto 7.234/2010, em particular quanto ao critério de renda?
- (5) O processo de seleção dos alunos a serem beneficiados é eficiente?

(6) Existem critérios de contrapartida, estabelecidos pela IFES, para manutenção do benefício e esses critérios impactam negativamente para o objetivo da permanência dos beneficiários na universidade?

(7) A IFES realiza avaliação dos resultados do programa?

As repercussões dessas auditorias e as recomendações dela decorrentes são apresentadas a seguir.

3.5.1 Resultados dos trabalhos de auditorias nas IFES e as recomendações preconizadas pela CGU para o aprimoramento dos mecanismos de gestão do PNAES

Os resultados das auditorias na gestão do PNAES realizadas nas 58 universidades federais foram agrupados pela CGU em cinco categorias com fito de proporcionar maior compreensão. Nas áreas nas quais se identificou desconformidades/fragilidades, foram propostas recomendações a fim de mitigá-las, a saber:

a) Estrutura para implementação do PNAES

Nessa categoria foram avaliados a estrutura física, os recursos humanos, as normas regulamentadoras disponíveis para funcionamento do Programa, os mecanismos de controles internos administrativos e o emprego de recursos tecnológicos. Convém ressaltar que esses dois últimos aspectos, apesar de terem sido pontuados no Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil, não tiveram os resultados da sua avaliação apresentados nesse documento, entretanto, os mesmos estão devidamente contidos nos relatórios individuais de auditorias das IFES, aos quais a presente pesquisa teve acesso.

Da estrutura física

Em aproximadamente 55% das Pró-Reitorias/Coordenações responsáveis pela operacionalização do PNAES nas IFES, a estrutura física foi considerada satisfatória, contando com espaços privativos para o atendimento pedagógico/psicológico/assistencial ao estudante, assim como, para execução das rotinas administrativas (triagem, arquivamento de documentação, dentre outras).

Todavia, em quase metade (44,8%) das universidades, a estrutura física ainda é um quesito deficitário, citando, a título de exemplo, a situação identificada de IFES que não dispõe de um setor específico para execução do Programa, estando essa incumbência a cargo de outras unidades as quais são responsáveis por essa área de atuação, carecendo, portanto, de reestruturação.

Dos recursos humanos

Para avaliar a estrutura das IFES no que tange à equipe profissional empregada para implementar as ações de assistência estudantil, observou-se tanto o caráter quantitativo, ou seja, o número de profissionais atuando, quanto o qualitativo, sendo conferido a esse último aspecto um peso maior na aferição. Para tanto, considerou-se a formação dos profissionais nas áreas finalísticas do Programa, como: pedagogos, técnicos em assuntos educacionais, psicólogos e assistentes sociais. Observou-se ainda a presença de profissionais de áreas de suporte à política, como administradores, contadores, dentre outros.

Em aproximadamente 74% das universidades federais avaliadas “os recursos humanos, particularmente no que concerne à qualidade dos profissionais, [...] se mostraram adequados às necessidades do programa” (BRASIL, 2017b, p. 13).

Apesar disso, em algumas IFES foram verificadas situações de insuficiência de recursos humanos, sobretudo de assistentes sociais, e ainda, casos pontuais de profissionais sem formação ou conhecimentos especializados para atuar no Programa, o que foi considerado pela equipe de auditoria uma lacuna na condução do PNAES. Nas universidades nas quais foram identificadas essas inconformidades recomendou-se proceder a realização de estudos a fim de estimar a quantidade necessária de profissionais para atuarem nas ações ligadas ao PNAES e, conseqüentemente, dentro dos limites orçamentários solicitar a abertura de concurso para esse(s) cargo(s).

Das normas regulamentadoras

Relativamente ao aspecto da normatização, constatou-se que mais da metade das IFES carecem de instrumentos regulamentadores, a exemplo de: regimento interno, manuais de processos, normativos, instruções de serviço, dentre outros.

Sob o enfoque gerencial, de acordo com a CGU, a ausência desses mecanismos acarreta, inicialmente, uma desconformidade no processo de comunicação interna das instituições de ensino superior, dado que as suas gestões “não expõem expectativas e diretrizes para a implementação” do Programa (BRASIL, 2017b, p. 14). Além disso, representa um indicativo de deficiência quanto à capacidade de estabelecer “procedimentos de controle como responsabilidades de revisão, conferência e supervisão” (Ibid, loc. cit.). Outro efeito apontado decorrente da inexistência de normatização é a redução da transparência.

Ademais, aplicar intervenções que propiciem o aprimoramento da gestão implica em uma boa prática de governança pública que oportuniza o melhoramento da organização tornando-a mais apta a atingir a sua missão institucional. Sob a perspectiva da legalidade, representa ainda uma inobservância à legislação regente do PNAES, que em seu art. 3º, § 2º, incumbe às IFES do dever de estabelecer elementos regimentais suplementares.

Dos mecanismos de controles internos administrativos

Nesse aspecto, a CGU auditou a suficiência dos mecanismos de controles internos administrativos nas fases de planejamento, execução, controle e avaliação (etapas do processo de gestão) no âmbito da unidade responsável pela gestão do PNAES nas IFES. De acordo com Instrução Normativa 01/2001, controle interno administrativo é definido como sendo “o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados com vistas ao alcance dos objetivos da administração, evitando eventuais desvios” (BRASIL, 2001b, p. 68).

Foram constatadas fragilidades nas várias etapas do processo de gestão em algumas IFES auditadas, a saber: planejamento insuficiente em razão da inexistência de estudos técnicos sobre a demanda por assistência estudantil que permitam aferir quantos e quais são os alunos em situação de vulnerabilidade ou não há participação dos profissionais que operacionalizam o programa, especialmente, os assistentes sociais na contribuição para a elaboração de tais estudos. De acordo com a CGU tal desconformidade impacta negativamente na escolha e na priorização das áreas de atuação do Programa. Ademais, constatou-se que não há critérios sistematizados para alocar os recursos às ações do PNAES. Os setores responsáveis pelos Programas se adaptam à disponibilidade dos recursos.

Quanto à execução, foram identificadas a não adequação na organização da documentação dos discentes beneficiários, deficiências no acompanhamento do desempenho acadêmico dos estudantes assistidos pelos programas (não constavam nas pastas auditadas

registros de análise semestral do rendimento acadêmico do aluno beneficiário), a ausência, no processo de seleção, de evidência de conferência da documentação por servidor ou comissão (quando existe) com suas assinaturas e datas, assim como de identificação da portaria de designação, a inexistência de parecer conclusivo quanto aos critérios de avaliação/homologação por servidor ou comissão.

Identificaram-se ainda, desconformidades quanto à eficiência dos procedimentos de controles internos e de seus registros no processo, bem como fragilidades no procedimento de análise do conteúdo dos dados das folhas de pagamentos dos benefícios em pecúnia, cujos dados são imputados manualmente através de planilhas eletrônicas, portanto, sem validação sistemática das informações. Além de falhas no controle das prestações de contas dos auxílios que requerem tal procedimento (auxílio material didático, auxílio moradia dentre outros).

Do emprego de recursos tecnológicos

A maior parte das IFES auditadas não dispõe de sistemas informatizados que suportem a gestão dos procedimentos de seleção de estudantes, execução, acompanhamento e monitoramento dos programas de assistência, assim como dos pagamentos dos benefícios pecuniários. Nessas universidades federais os controles são realizados através de planilhas do Microsoft Excel, fragilizando a operacionalização do Programa.

Acerca dessa deficiência identificada pela CGU, o MEC se manifestou no âmbito da Auditoria Anual de Contas realizada sobre o exercício de 2017, confirmando tal fragilidade ao justificar a dificuldade de envio de informações por parte das universidades para a SESu-MEC: “haja vista a apuração, pela CGU, de que muitas delas não têm sistemas informatizados capazes de gerar essa quantidade de informação com eficiência e qualidade” (BRASIL, 2018f).

A Inadequação dos mecanismos de gestão do PNAES em virtude de ausência de mecanismos de controle mais robustos através da adoção de sistemas de informação favorece a ocorrência de deficiências nos controles administrativos relacionadas ao processamento de dados dos programas de assistência estudantil das Instituições.

Dessa forma, genericamente, os elementos estruturantes para implementação do PNAES: recursos humanos e estrutura física nas universidades federais se mostraram razoavelmente adequados, entretanto, foram identificadas vulnerabilidades nos eixos: mecanismos de controles internos administrativos, emprego de recursos tecnológicos e,

sobretudo, normas regulamentadoras. Esse último se apresentou majoritariamente deficitário, o que na visão da CGU representa “**uma questão particularmente crítica**, ocasionando potencial impacto no atendimento dos objetivos e na qualidade e focalização dos benefícios” (BRASIL, 2017b, p. 15, grifo nosso).

b) Áreas de aplicação dos recursos

A escolha das áreas nas quais serão aplicados os recursos do PNAES deve ser realizada em conformidade com o rol de ações enumerados no art. 3º, §1º do decreto instituidor do Programa, entretanto, as IFES possuem a autonomia para considerar suas especificidades e as áreas estratégicas de atuação (BRASIL, 2010a), portanto, se faz necessário a realização de estudos prévios a fim de identificar as ações programáticas a serem implementadas.

As auditorias realizadas nessas instituições apontaram que em cerca das 83% das IFES as áreas de atuação selecionadas e os recursos do PNAES aplicados guardaram consonância com as ações preconizadas na legislação. No que tange à forma de disponibilização desses recursos, identificou-se a prevalência da concessão de bolsas ou auxílios em pecúnia, outorgadas por intermédio de processos seletivos fundamentados em critérios socioeconômicos.

Todavia, foram identificados alguns casos pontuais de utilização de recursos oriundos do PNAES para pagamento de bolsas de outros programas ou sem priorizar os estudantes hipossuficientes, e para custeio de refeições fornecidas pelo Restaurante Universitário a discentes não abrangidos pelas ações ligadas à assistência estudantil ou, ainda, a realização de despesas não compatíveis com as suas diretrizes. Evidenciou-se ainda a ausência de participação do corpo discente na decisão sobre a adoção das áreas nas quais são empregados os recursos do PNAES ou de estudos que embasassem a tomada de decisão em 53% das instituições federais de ensino superior auditadas.

Na visão desse órgão de controle, a relevância do envolvimento dos estudantes no processo de planejamento das ações do Programa está atrelada ao enfoque que deve ser dado às suas necessidades. Dessa forma, o principal risco dessa inconformidade recai na possibilidade de aplicação dos recursos em ações que efetivamente não contribuirão para o alcance dos objetivos da política: a redução das taxas de retenção e evasão. Para mais, a inexistência de participação desses atores caracteriza fragilidades na transparência das decisões e no controle social.

c) Divulgação e seleção dos candidatos

A divulgação das ações assistenciais do Programa está imbricada com o Princípio constitucional da Publicidade³⁷, bem como com o Princípio da Transparência³⁸ na Administração Pública e deve ocorrer da forma mais ampla e irrestrita possível, a fim de promover e “fortalecer o acesso público à informação” (BRASIL, 2017b).

Dada a criticidade desse aspecto para o êxito da política, nos trabalhos de auditoria nas IFES buscou-se verificar de que maneira se dá a divulgação dos benefícios. Com exceção de alguns casos pontuais, nos quais se verificaram algumas deficiências nesse quesito, como por exemplo, a: “ausência de link ou banner na página principal [do site da universidade] que permitisse acesso direto à assistência estudantil” (BRASIL, 2017b, p. 19) ou de divulgação ineficiente do Programa no endereço eletrônico da Unidade responsável pela sua implementação, em 81% das instituições federais a divulgação foi considerada eficiente, proporcionando alcançar os estudantes socioeconomicamente vulneráveis.

Observou-se que as IFES que logram maior êxito nesse quesito se utilizam de diversos canais de comunicação: publicação nos murais dos *campi* através de material visual (folders e cartazes), envio de e-mails institucionais aos ingressantes, redes sociais, web TV, reuniões com os discentes, assim como de eventos organizados para as recepções de calouros, com a finalidade de informá-los sobre a abertura de editais e esclarecimentos acerca de seus pré-requisitos.

Concernente à fase de seleção dos beneficiários, a CGU Identificou que em aproximadamente 62% das IFES auditadas os critérios de seleção são adequados e estão consoantes com o Decreto 7.234/2010. Nas IFES nas quais foram identificadas inadequações nessa fase (37,9%), as mesmas estão relacionadas, de um modo geral, a questões como: ações assistenciais que não incorporam a vulnerabilidade econômica como critério de seleção dos candidatos ou de ações assistenciais não precedidas de certame regido pelo devido edital/normativo para seleção de beneficiados. Percebe-se, portanto, que essas desconformidades guardam correspondência com a ausência ou deficiências de diretrizes operacionais e de normas regulamentadoras.

³⁷ O Princípio da Publicidade é indicado no art. 37, caput, da Constituição Federal e impõe a ampla divulgação dos atos administrativos praticados, com exceção das hipóteses previstas para manutenção do sigilo.

³⁸ O Princípio da Transparência representa a atuação dos órgãos e entidades públicas no sentido de tornar seus atos acessíveis ao público em geral.

No que diz respeito à eficiência do processo de seleção, em cerca de 40% das universidades foram verificadas fragilidades atreladas ao processo de avaliação socioeconômica ou de inobservância aos critérios estabelecidos “e, na quase totalidade desses casos não foram encontradas instâncias de controle suficientemente robustas para garantir um processo de seleção razoavelmente seguro” (BRASIL, 2017b, p. 20).

d) Exigência de contrapartida dos beneficiários

Não obstante a inexistência no Decreto nº 7.234/2010 de normas que prevêm contrapartidas obrigatórias, na visão da CGU elas são consideradas uma boa prática, todavia, não devem ser a causa da ampliação da evasão, haja vista que contrariaria a finalidade do PNAES, devendo, portanto, ser estabelecidas como instrumentos que otimizem a conclusão do curso. Em função desse aspecto buscou-se avaliar se as IFES estipulam contrapartidas para a manutenção dos benefícios e, em caso afirmativo, se as mesmas podem afetar negativamente o alcance dos objetivos do PNAES.

Constatou-se que na sua maioria quase absoluta (98%), as universidades federais empregam critérios de contrapartidas e que em 95% delas tais critérios não interferem desfavorecendo o alcance dos objetivos do PNAES. De modo genérico os critérios de contrapartidas estabelecidos pelas IFES são de cunho acadêmico e correlacionam-se com: um percentual estipulado de frequência obrigatória nas disciplinas cursadas em cada semestre do ano em curso; aprovação em um percentual determinado das disciplinas cursadas em cada semestre do ano em curso; a não solicitação de trancamento de matrícula, dentre outras.

e) Avaliação dos resultados do Programa.

Dentre os estágios do ciclo da política pública, já devidamente abordados no capítulo 2 da presente pesquisa, a avaliação constitui-se uma importante etapa, haja vista que nessa ocorre a emissão de juízo de valor acerca da eficácia da política em termos de seus objetivos e dos resultados alcançados.

O dever de avaliar se apresenta nitidamente expresso no inciso II, art. 5º do decreto instituidor do Programa e figura-se entre as prescrições da governança pública catalogadas no art. 4º do Decreto 9.203/2017 com vistas a “assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas” (BRASIL, 2017c) no caso em estudo, os objetivos estratégicos do PNAES.

Outra metodologia analítica, cuja aplicação recomenda-se às IFES, é o monitoramento da política pública. Se trata de um processo contínuo (rotineiro), realizado ao longo da implementação da política pelo próprio órgão responsável, com vistas a retroalimentar o seu ciclo de ajustes. De acordo com o Guia Prático de Análise Ex Post:

[...] para que um bom monitoramento seja feito, é fundamental que os objetivos, os principais insumos, processos, produtos, resultados e impactos da política tenham sido bem identificados e que haja indicadores para verificar sua evolução e o cumprimento das metas estabelecidas. (BRASIL, 2018d, p. 15)

Isto posto, percebe-se que a avaliação tem um sentido mais abrangente e se constitui em um mecanismo de importância fundamental para garantir o atingimento dos objetivos propostos. Portanto, de acordo com a CGU, sua execução necessita ser efetivada de forma tempestiva com vistas a solucionar, em tempo hábil, problemas que possam impedir o alcance de tais objetivos.

Ademais, a não avaliação desses resultados antes do término do curso inviabiliza um diagnóstico sobre eventuais deficiências dos estudantes e, conseqüentemente, impossibilita oportunizar a adoção de medidas corretivas visando mitigar as causas dos possíveis insucessos. Nesse sentido se manifestou a CGU na auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará, recomendando a adoção de indicadores relevantes para a avaliação dos resultados do Programa:

Informações sobre a cobertura dos benefícios (total de alunos assistidos/demanda existente), taxas de evasão/retenção e sucesso entre os alunos assistidos e sua comparação com aquelas verificadas entre os alunos não assistidos, as causas de evasão e de retenção entre os alunos assistidos, os fatores que contribuíram para os casos de sucesso, resultados estratificados por cursos/área, entrada, turno etc, são exemplos de indicadores que poderiam ser adotados para acompanhamento e avaliação sistemática dos resultados dos programas. (BRASIL, 2015a, p. 10)

Dentre as questões analisadas nas auditorias realizadas pela CGU nas IFES, essa, indubitavelmente, apresentou o resultado mais crítico. Não obstante a sua relevância para a mensuração do êxito dessa política pública, em aproximadamente 90% das IFES não ocorre a avaliação dos resultados do PNAES por meio do acompanhamento das taxas de retenção e evasão dos alunos beneficiários do PNAES.

O desconhecimento acerca do alcance das intervenções subsidiadas com recursos da Lei Orçamentária Anual para o PNAES, além das questões já postas, impacta diretamente a atividade de elaboração da proposta orçamentária realizada no MEC, em função da coleta de

fatores endógenos à política. Desse modo, em nível federal cabe às IFES, enquanto executoras do PNAES, se apropriarem dos mecanismos de gestão que possibilitam que essa política pública efetivamente se consolide como um instrumento de combate às desigualdades sociais e regionais, ampliado as condições de acesso e permanência de estudantes socioeconomicamente desfavorecidos ao ensino superior público federal.

A fragilidade na governança do PNAES, tanto no aspecto da normatização quanto dos controles do Programa poucos ou inexistentes, torna relevante considerar o risco de não serem alcançados os objetivos propostos de diminuir a evasão e retenção dos estudantes socioeconomicamente mais vulneráveis na educação superior pública. (BRASIL, 2017e, p. 11)

Essa problemática exige medidas efetivas e estimula reflexões avaliativas acerca da forma como os recursos do PNAES vêm sendo geridos pelas IFES e dos mecanismos de aprimoramento que devem ser implementados nessas instituições a fim de aprimorar a gestão dessa política pública, cuja adoção vêm sendo recomendada nas auditorias realizadas pela CGU.

No que tange às ações de auditoria realizada por esse órgão de controle no âmbito da SESu-MEC, responsável em gerenciar o Programa junto às IFES, os trabalhos de campo de avaliação foram realizados no período de 15/02/2017 a 31/05/2017 referente ao exercício de 2016 e teve um cunho mais estrutural, abrangendo a alocação orçamentária e a eficiência da supervisão do MEC no que se refere à execução da política nas universidades federais, com fito de fortalecer a sua atuação e fomentar os seus mecanismos de governança nesses entes, dentre outras questões.

Acerca da supervisão do PNAES realizada por essa Secretaria, a CGU se pronunciou no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2016 no sentido de que esta:

[...] tem se restringido a receber informações anuais relativas ao montante gasto nas diversas áreas escolhidas pelas IFES e à participação da decisão da alocação de recursos do PNAES para as IFES, que acontece através de uma matriz [...] e não consideram qualquer resultado de monitoramento ou avaliação do programa, que, aliás, não são realizados, nem de forma sistemática nem de forma pontual. Não há conhecimento sobre o alcance do programa, dos resultados obtidos e da sua eficácia. Não há, portanto, clareza quanto à razoabilidade da distribuição dos recursos da forma como vem sendo realizada. Dado que as IFES, em sua maioria, não realizam monitoramento e, quase em sua totalidade, não realizam avaliação do Programa, não comunicando os poucos dados que obtêm ao MEC, constata-se haver fragilidade na supervisão do PNAES. (BRASIL, 2017e, p. 62)

Ademais, destacou que:

[...] os elementos coletados evidenciam atuação deficiente do gestor na instituição de meios para exercer supervisão estabelecida à Secretaria, principalmente no sentido de solicitar das IFES informações sobre a execução do Programa, a partir das quais haveria possibilidade de realizar uma supervisão mais efetiva. (BRASIL, 2017e, p. 63)

Desta forma a CGU encerrou a avaliação da SESu-MEC concluindo haver carência de providências efetivas para dotar o Programa Nacional de Assistência Estudantil de capacidades de monitoramento e avaliação em relação a fragilidades de supervisão (BRASIL, 2018f).

Baseado nos rudimentos postos pelas auditorias realizadas pela CGU, o presente estudo de caso dedicou-se a erigir conhecimentos acerca do atual estágio da governança do PNAES na Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis da UFRB, com vistas a compreender os processos de gestão e identificar aspectos que estejam em desconformidade com as recomendações preconizadas por esse ente de controle interno, possibilitando, dessa forma, a apresentação de proposições de melhorias. Os aspectos metodológicos para realização desta pesquisa serão expostos no capítulo seguinte.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos empregados na presente pesquisa com vistas a cumprir o seu objetivo geral, ou seja, analisar os mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, recomendados por auditorias realizadas pela CGU às IFES, que necessitam ser implementados pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. O presente capítulo trilhará a seguinte conformação: i) caracterização do *lôcus* de pesquisa; ii) delimitação do universo pesquisado; iii) análise documental; iv) aplicação de entrevistas semiestruturadas; e v) método de análise dos dados produzidos pela pesquisa.

A metodologia, conforme assegura Minayo (2009), é entendida como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2009, p. 14), ou seja, é o conjunto de definições, procedimentos, rotinas, métodos e técnicas utilizados para a obtenção e apresentação das informações desejadas em uma pesquisa científica.

De acordo com a visão de Gil (2002), pesquisa é definida como o:

[...] procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema. (GIL, 2002, p. 17)

Assim sendo, o presente estudo se constitui em uma pesquisa aplicada, uma vez que, conforme pontua Minayo (2009) almeja-se que os seus resultados repercutam possibilitando a “construção de subsídios para modificar a realidade em foco, atendendo a demandas sociais” (MINAYO, 2009, p. 46), no caso concreto, que possam ser empregados na contribuição para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB.

Ademais, a presente pesquisa decorre da realização de um estudo de caso exploratório. Yin (2001) afirma que o estudo de caso se constitui:

[...] uma das muitas maneiras de se fazer pesquisa em Ciências Sociais [...] os estudos de caso representam a estratégia preferida [...] quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. (YIN, 2001, p. 19)

Ainda segundo o autor, essa estratégia de pesquisa pode abarcar a análise de um caso único ou de casos múltiplos e dentre as suas diversas aplicações se encontra a de “explicar os

vínculos causais em intervenções da vida real que são complexas demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos” (YIN, 2001, p. 34). Autores como Gil (2002) e Martins (2006) corroboram com tal entendimento, ao afirmarem que o estudo de caso consiste no exame profundo e exaustivo em objeto(s) determinado(s).

Dessa forma, optou-se por essa abordagem visto que ela se mostrou uma estratégia de pesquisa exploratória adequada a fim de construir ou ampliar o conhecimento acerca da temática em estudo. Estudiosos como Gil (2002) e Severino (2007) ainda declaram que esta modalidade de pesquisa objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema a fim de torná-lo mais explícito.

De acordo com Bauer e Gaskell (2002), nas ciências sociais empíricas, o emprego da entrevista qualitativa como metodologia de coleta de dados ocorre de forma ampla, haja vista que essa abordagem consiste, conforme escreveu Robert Farr (1982 apud BAUER e GASKELL, 2002, p. 65): “essencialmente [em] uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas, ou pontos de vista sobre os fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista”.

Dessa forma a opção pela abordagem qualitativa integrou as estratégias de investigação selecionadas na presente pesquisa. Para Minayo (2009), tal metodologia:

[...] responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado, Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (MINAYO, 2009, p. 21)

Nessa esteira posicionam-se Bauer e Gaskell (2002), ao afirmarem que:

O emprego da pesquisa qualitativa para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes é o ponto de entrada para o cientista social que introduz, então, esquemas interpretativos para compreender as narrativas dos atores em termos mais conceituais e abstratos, muitas vezes em relação a outras observações. A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. (BAUER e GASKELL, 2002, p. 65)

À vista disso, depreende-se que a investigação qualitativa busca compreender e elucidar processos linguísticos complexos de subjetivação que envolvem o objeto de estudo, impossíveis de serem capturados por uma abordagem mais cartesiana. Deste modo,

entendendo a UFRB enquanto uma organização integrante de uma malha social ampliada, com vivências específicas, considera-se a importância de uma maior percepção do processo da gestão dos recursos do PNAES nas IFES e, em particular, nessa Instituição, através do PPQ, que abrange ações de políticas afirmativas e estudantis subsidiadas pela matriz orçamentária da política em estudo, às quais estão atreladas às diretrizes estabelecidas no Decreto nº 7.234/2010.

Logo, há, necessariamente, nessa abordagem “o desenvolvimento de meios descritivos que favorecem a apreensão das qualidades dos conjuntos-objetos fenomenais investigados” (MACEDO; GALEFFI; PIMENTEL, 2009, p. 32). Ou seja, possibilita perspectivas úteis e propícias aos desígnios dessa pesquisa, favorecendo, portanto, compreender de forma mais apropriada, os benefícios e desafios da política pública em foco para a sociedade, bem como as possíveis fragilidades que possam permear o processo de sua gestão.

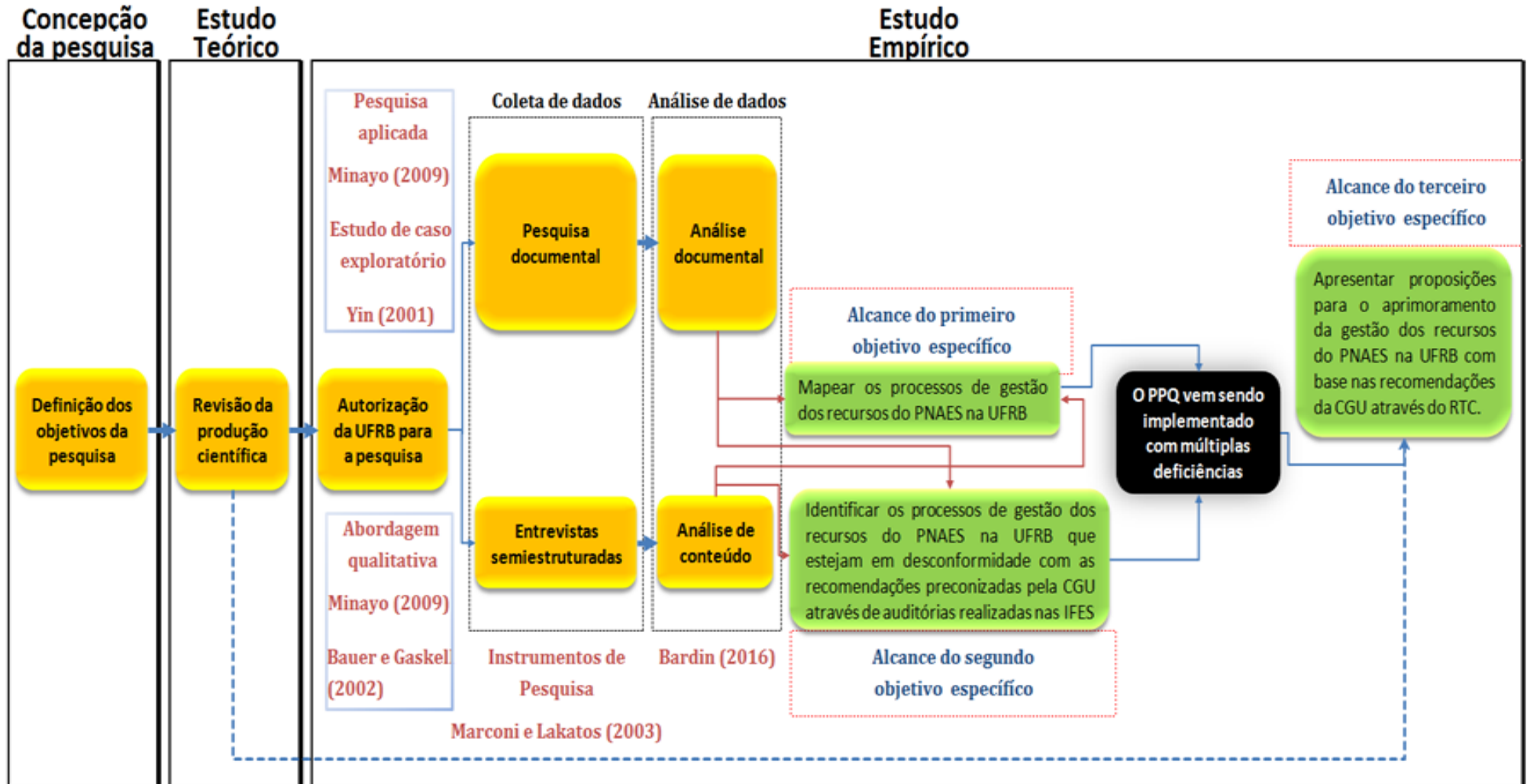
Assim, partindo do pressuposto que dá fundamentação ao presente estudo de caso, de que a UFRB carece de adequações nos mecanismos de gestão do PNAES, essa abordagem oportunizará elementos que permitam responder, dentre outras questões, a pergunta norteadora dessa pesquisa: *que mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, cuja adoção vem sendo recomendada nas auditorias realizadas pela CGU nas IFES, necessitam ser implementados na UFRB?*

Além de possibilitar a consecução dos seus objetivos específicos, a saber:

- (i) Mapear os processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB;
- (ii) Identificar os processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB que estejam em desconformidade com as recomendações preconizadas pela CGU através de auditorias realizadas nas IFES; e
- (iii) Apresentar proposições para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB com base nas recomendações da CGU.

Desta forma, a fim de sumarizar a metodologia empregada na presente pesquisa, apresenta-se, através do Figura 2, o mapa metodológico da mesma.

Figura 2 – Mapa metodológico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Ademais, o percurso metodológico pode ser visto com maior detalhamento no quadro apresentado no Apêndice D (p. 187).

Posto isso, como ponto de partida deste delineamento metodológico, apresenta-se o lócus da pesquisa e suas peculiaridades:

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO *LÓCUS* DE PESQUISA

A UFRB, já devidamente caracterizada no capítulo 5, foi criada em 2005 e se notabiliza pela sua política de inclusão social e pelo perfil étnico-racial e socioeconômico dos seus discentes, os quais, majoritariamente, se autodeclararam negros e são oriundos de famílias com renda de até um salário mínimo e meio, atendendo, portanto, ao perfil de renda estabelecido pelo Decreto 7.234/2010 que dispõe sobre o PNAES.

A escolha dessa Universidade, enquanto cenário da investigação, se dá inicialmente em função da proposta do mestrado profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social que dentre os seus objetivos, estão o de qualificar quadros técnicos responsáveis pela gestão de políticas públicas em órgãos governamentais e desenvolver estudos e pesquisas que favoreçam um maior e melhor conhecimento dos processos e produtos da gestão de políticas públicas.

Assim, tendo em vista o autor da corrente pesquisa exercer o cargo de Administrador na PROPAAE, estando atualmente na função de chefe do Núcleo de Gestão de Atendimento e Documentação, uma das unidades que suporta o processo finalístico das ações da política em estudo na UFRB, experienciando, portanto, as vicissitudes da assistência estudantil, bem como os pleitos de organismos externos como a SESu-MEC e a CGU, potencializam, assim, uma maior aplicabilidade na presente pesquisa.

O segundo fator impulsionador para realização do presente estudo se deve ao fato da UFRB não ter feito parte do grupo das 58 IFES às quais tiveram a gestão do PNAES avaliadas pela CGU entre os anos de 2015 a 2017. Das universidades federais baianas apenas a UFBA e a UFOB fizeram parte da amostragem.

E, por fim, o desenvolvimento dessa pesquisa aponta uma abordagem que visa um maior alinhamento do processo de operacionalização da política em comento a partir da perspectiva desse órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, oportunizando o aprimoramento da gestão dos seus recursos. Ademais, o desenvolvimento desse estudo se justifica pela lacuna em pesquisas dedicadas a análise dos mecanismos de

gestão do PNAES sob a perspectiva dos órgãos de controle.

4.2 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO PESQUISADO

Conforme afirmam Marconi e Lakatos (2003) e Gil (2002), a delimitação do universo consiste na explicitação de quais pessoas, objetos ou fenômenos serão pesquisados, assim como de suas características comuns. Assim sendo, para materialização da presente pesquisa, valorizou-se o contato direto com os atores sociais responsáveis pela operacionalização do PNAES na UFRB através do PPQ.

Essa interação se deu por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, possibilitando, desse modo, potencializar a apreensão dos aspectos práticos que envolvem o objeto de estudo, a saber: as dimensões da gestão do PNAES na UFRB que foram analisadas pela CGU nas demais IFES auditadas. Tais atores se constituíram, portanto, como uma relevante fonte de coleta de dados. Para fins de análise sob a perspectiva da gestão, os mesmos foram segregados em três níveis hierárquicos: estratégico, tático e operacional.

Cabe elucidar que a priori idealizou-se entrevistar apenas: o (a) Pró-Reitor (a) da PROPAAE, a Coordenadoria de Assuntos Estudantis (CAE), a Gerência Operacional (chefia do Núcleo de Acompanhamento Integrado ao Estudante – NAIE) e os (as) assistentes sociais. Entretanto, fundamentando-se na indagação proposta por Marconi e Lakatos (2003): “quais indivíduos sociais têm uma vinculação mais significativa para o problema a ser investigado?” (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 48), resolveu-se ampliar as fontes para que, desse modo, fosse possível conferir maior representatividade e relevância à pesquisa, incluindo-se também como sujeitos da investigação no nível operacional: o(s) (a)s pedagogo (a)s e o (a)s técnico (a)s em assuntos educacionais, contemplando, assim, a totalidades dos agentes lotados nessa Pró-Reitoria com vínculo imediato no processo de seleção e acompanhamento dos beneficiários do PPQ.

À vista disso, outros profissionais que atuam na atividade-fim do Programa como: psicólogo (a)s e nutricionistas não foram incluídos no universo da presente pesquisa em função de suas atividades não possuírem relação com os processos de gestão da política em estudo, ou seja, na seleção e acompanhamento e dos beneficiários. Não foram abarcados, também, aqueles com vínculo de suporte às áreas finalísticas, tais quais: administradores, assistentes administrativos, dentre outros.

Cumpra pontuar, ainda, que não foram alvo de investigação no presente estudo a gestão do restaurante universitário em função do seu fechamento a partir de janeiro de 2020 para fins de reformas e pelo fato de, após o término das mesmas, possivelmente sua gestão passar a ser terceirizada; assim como a gestão das residências universitárias, em função de não ter havido alusão a essa atividade nas auditorias da CGU, carecendo, portanto, de elementos comparativos.

Considerando a Tabela 3, percebe-se que o universo pesquisado abarcou tanto os profissionais que desenvolvem suas atividades na própria Pró-Reitoria, quanto aqueles lotados nas suas unidades situadas nos *campi*, os quais representam, majoritariamente, o maior contingente de pessoal. Foi possível, assim, atingir todas as dimensões hierárquicas da gestão da PROPAAE, a saber: estratégica, tática e operacional.

Tabela 3 - Caracterização dos sujeitos pesquisados

Ator social	Dimensão da gestão	Setor/Unidade	Município	Quant. universo da pesquisa	Percentual de representação
Pró-Reitor (a)	Estratégica	Pró-Reitoria	Cruz das Almas	1	6%
Coordenador (a) de Assuntos Estudantis	Tática	Coordenadoria de Assuntos Estudantis - CAE	Cruz das Almas	1	6%
Chefe (a) do Núcleo de Atendimento Integrado ao Estudante	Operacional	Núcleo de Atendimento Integrado ao Estudante - NAIE	Cruz das Almas	1	6%
			Cruz das Almas	2	
Assistentes sociais	Operacional	Núcleo da PROPAAE no CFP	Amargosa	1	41%
		Núcleo da PROPAAE no CAHL	Cachoeira	1	
		Núcleo da PROPAAE no CETENS	Feira de Santana	1	
		Núcleo da PROPAAE no CECULT	Santo Amaro	1	
		Núcleo da PROPAAE no CCS	Santo Antonio de Jesus	1	
Pedagogo(a)s	Operacional	Núcleo de Atendimento Integrado ao Estudante - NAIE	Cruz das Almas	1	12%
		Núcleo da PROPAAE no CETENS	Feira de Santana	1	
Técnico(a)s em Assuntos Educacionais	Operacional	Núcleo de Atendimento Integrado ao Estudante - NAIE	Cruz das Almas	1	29%
		Núcleo da PROPAAE no CAHL	Cachoeira	1	
		Núcleo da PROPAAE no CETENS	Feira de Santana	1	
		Núcleo da PROPAAE no CECULT	Santo Amaro	1	
		Núcleo da PROPAAE no CCS	Santo Antonio de Jesus	1	
Total				17	100%

Fonte: Elaborado pelo autor baseado na pesquisa de campo, 2019.

Ademais, esse último nível hierárquico, proporcionalmente, possui uma maior representatividade numérica (quatorze dos dezessete atores sociais entrevistados) haja vista concentrar a equipe multiprofissional que concretiza a política pública em estudo no âmbito da UFRB através da sua Pró-Reitoria responsável. Verifica-se que das dezessete entrevistas realizadas, sete foram com o (a)s assistentes sociais, haja vista que estes são em maior número

em função de serem responsáveis por realizar a avaliação dos critérios socioeconômicos dos participantes do certame, cinco com o(a)s técnico(a)s em assuntos educacionais, dois com o(a)s pedagogo(a)s, e com os dirigentes dos três níveis hierárquicos de gestão da PROPAAE.

Para Alves-Mazzotti (2002) e Marconi e Lakatos (2003), um fator extremamente preponderante em uma pesquisa científica é a seleção do instrumental de coleta de dados adequados ao problema a ser estudado. À vista disso, com intuito de compreender de forma mais ampla o objeto de pesquisa e buscar respostas para os objetivos deste estudo, empregou-se os seguintes instrumentos de pesquisa para coleta de dados: análise documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas.

4.3 ANÁLISE DOCUMENTAL

Após a pesquisa bibliográfica, a análise documental foi o próximo momento metodológico nesta pesquisa. Marconi e Lakatos (2003) asseguram que antes de dar início à pesquisa de campo, a disposição inicial deve ser no sentido realizar a análise pormenorizada de todas as fontes documentais, que sirvam de suporte à investigação proposta.

Na visão de Godoy (1995):

[...] os documentos normalmente são considerados importantes fontes de dados para [...] estudos qualitativos, merecendo, portanto atenção especial. [...] O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental. (GODOY, 1995, p. 21)

No entendimento de Macedo; Galleffi e Pimentel (2009), esse processo representa uma imersão do investigador social:

[...] o pesquisador qualitativo mergulha de forma sistemática e intensa no *corpus* que se “oferece” a ele como possibilidade de compreensão profunda e relacional, tendo como nortes sua preparação e sua criticidade em relação ao processo de produção do conhecimento ao qual está *implicado*. (MACEDO; GALEFFI; PIMENTEL, 2009, p. 96, grifo do autor)

Para Godoy (1995), o *corpus* da pesquisa se trata do conjunto completo de documentos escritos (obras literárias, científicas, técnicas, revistas, relatórios dentre outros), como também, de elementos iconográficos como: filmes, fotografias, imagens dentre outros. Bauer e Gaskell (2002) ampliam ainda mais essa perspectiva ao afirmarem que quanto “mais

representações o pesquisador espera sobre um tema específico, mais diferentes estratos e funções de pessoas, ou materiais necessitam ser explorados, e maior o corpus” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 60).

Assim sendo, a fim de atender aos objetivos relacionados ao presente estudo e fundamentar as bases para discussões propostas pelo autor do mesmo, baseando-se em Marconi e Lakatos (2003), inicialmente realizou-se o levantamento de documentos de fontes primárias, tais como: dados históricos, bibliográficos e estatísticos que envolvem a democratização de acesso ao ensino superior no Brasil, a expansão das universidades federais, a assistência estudantil e o PNAES, bem como documentos públicos como: obras literárias, estudos, portarias normativas, guias/referenciais e legislação correlatas a temática. Foram utilizadas ainda, fontes secundárias a exemplo de revistas, imprensa em geral e relatórios de auditorias da gestão do PNAES realizados pela CGU e da auditoria interna da UFRB.

No sentido estrito, buscou-se um elenco de documentos atinentes à assistência estudantil na UFRB operacionalizado através do PPQ. Os principais elementos comprovativos averiguados, os quais foram disponibilizados pela sua Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis, majoritariamente em formato digital, encontram-se devidamente registrados no Quadro 2.

Quadro 2 - Rol de documentos analisados

Item	Documento	Especificação	Item	Documento	Especificação
1	Pesquisa Perfil dos Estudantes de Graduação da UFRB 2017	Dispõe acerca do perfil sócioeconômicos dos estudantes de graduação da UFRB	9	Ofício-Circular nº 14/2018-CGRE/DIPPES/SESU/MEC	PNAES, acompanhamento das ações, execução 2016 e 2017.
2	Normativa PROPAAE nº 01/2010	Institui o Programa de Permanência Qualificada (PPQ).	10	Instrução Normativa nº 02/2019	Dispõe acerca da concessão de auxílios do PPQ.
3	Normativa PROPAAE nº 03/2011	Adequa o Programa de Permanência Qualificada (PPQ) à Legislação federal	11	Ofício Circular nº 16/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU-MEC	PNAES, inconformidades, orientações, boas práticas de gestão, controles, otimização e eficiência do gasto.
4	Portarias 224/2011	Dispõe acerca de normas e controle de bens patrimoniais móveis da UFRB	12	Editais dos processos seletivos do PPQ de 2015 até 2019	Tornam público processo para a seleção de vagas do PPQ.
5	Normativa PROPAAE nº 02/2012	Dispõe acerca da concessão de auxílios do PPQ da PROPAAE	13	Relatório de Auditoria Interna 02/2019	Dispõe acerca da auditoria de bolsas/auxílios da PROPAAE.
6	Portaria UFRB nº 652/2013	Dispõe acerca da concessão de auxílios vinculado a projeto institucional	14	Processos de pagamentos de auxílios	Autoriza o pagamento de auxílios do PPQ.
7	Portaria Normativa nº 956, de 12 de novembro de 2014	Estabelece critérios e procedimentos com vistas a promover a celeridade no processo de pagamento.	15	Demonstrativo do Quadro de pessoal da PROPAAE	Dispõe acerca do dimensionamento de recursos humanos dessa Pró-Reitoria da UFRB.
8	Portarias 328/2015	Estabele normas e procedimentos para implantação do Programa de empréstimo de notebook a discentes	16	Relatório de Gestão da UFRB referente ao exercício de 2018	Apresenta aos órgãos de controle interno e externo a prestação de contas anual.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Além desses documentos realizou-se a verificação por amostragem não probabilística de vinte pastas de estudantes selecionados pelo Programa a fim de buscar identificar a documentação acadêmica e socioeconômica e registros do acompanhamento do desempenho estudantil dos beneficiários, tal como o histórico acadêmico avalizado pelo profissional responsável pela análise ou um formulário específico empregado para esse fim. Bem como, analisou-se o fluxo de pagamento dos benefícios.

4.4 APLICAÇÃO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Para Minayo (2009), na abordagem qualitativa a interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados é fundamental e representa uma condição de aprofundamento da investigação e da própria objetividade. Nesse sentido, a autora empregando uma metáfora criada por Malinowski (1984) acrescenta que todo o esforço é investido para que “o corpo e o sangue da vida real componham o esqueleto das construções abstratas” (MALINOWSKI, 1984, p. 37 apud MINAYO, 2009, p. 63). Ademais, a mesma justifica seu pensamento ao afirmar que:

[...] um instrumento privilegiado de coleta de informações para as pessoas é a possibilidade que tem a *fala* de ser reveladora de condições de vida, da expressão dos sistemas de valores e crenças e, ao mesmo tempo, ter a magia de transmitir, por meio de um porta-voz, o que pensa o grupo dentro das mesmas condições históricas, socioeconômicas e culturais que o interlocutor. (MINAYO, 2009, p. 63-64, grifo do autor)

Logo, a escolha deste formato de entrevista se explica pela liberdade propiciada ao entrevistado possibilitando que esse discorra sobre a temática em questão sem se ater à indagação formulada (MINAYO, 2009), assegurando, assim, uma apreensão ampliada de percepções e informações, bem como uma maior interação entre as partes. De acordo com Godoy (1995), o pesquisador busca captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nelas envolvidas, ou seja, sob a ótica dos atores responsáveis pelo gerenciamento, implementação e operacionalização do PNAES através do PPQ na PROPAAE/UFRB.

Uma vez que o presente estudo envolve seres humanos, tornou-se imprescindível ater-se às normas da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), a qual institui preceitos para preservação da ética em pesquisas na área de Ciências Humanas e Sociais. Nesse sentido, fez-se necessária a submissão do projeto de pesquisa, assim como, do Termo

de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE³⁹ (Apêndice A, p. 180), ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFRB. O citado Comitê, dentre outras recomendações, requereu que fosse apresentada uma carta de anuência da Reitoria (Apêndice B, p. 182), tendo em conta que o objeto de estudo é atinente a gestão no âmbito dessa Universidade Federal.

Atendida as recomendações, obteve-se a aprovação do projeto pelo CEP em 13 de junho de 2019 através parecer consubstanciado de nº 3.389.856 para que, dessa forma, fosse possível dar início a aplicação das entrevistas. A dinâmica de realização das mesmas iniciou-se em junho/2019 e transcorreu até o mês de novembro/2019 em virtude da impossibilidade de alguns entrevistados e, especialmente, em função da indisponibilidade de deslocamento frequente do pesquisador para os outros municípios, por ser o único servidor da unidade na qual executa suas funções.

O agendamento das entrevistas foi realizado previamente com cada participante com definição clara de data e horário mais conveniente, a fim de não alterar significativamente a rotina de trabalho do (a)s entrevistado (a)s, observando-se no processo de interação com esse(a)s as premissas preconizadas na Resolução nº 510/2016 do CNS, tais como a garantia do(a): anonimato do (a)s entrevistado (a)s, possibilidade de desistência da participação em qualquer fase da pesquisa, disponibilização do endereço e contato do investigador para esclarecimentos de eventuais dúvidas dentre outros.

No momento da realização das entrevistas foi utilizado o recurso de áudio-gravação com o consentimento expresso dos entrevistados, a fim de garantir a fidedignidade dos registros, buscando-se, no entanto, no presente estudo não informar diretamente os interlocutores, mas, sim, os atributos gerais que designam seu lugar social. Para manutenção do sigilo ao apresentar a transcrição os entrevistados serão identificados conforme descrição constante no Quadro 3:

³⁹ O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE é um documento do protocolo ético de um projeto de pesquisa, assinado pelos participantes dando ciência que obtiveram, de forma apropriada e voluntária, informações acerca de todos os possíveis benefícios, riscos e procedimentos de sua participação no estudo.

Quadro 3 - Codificação dos sujeitos pesquisados

Sujeito pesquisado	Código	Sujeito pesquisado	Código	Sujeito pesquisado	Código
Entrevistado 01	E1	Entrevistado 07	E7	Entrevistado 13	E13
Entrevistado 02	E2	Entrevistado 08	E8	Entrevistado 14	E14
Entrevistado 03	E3	Entrevistado 09	E9	Entrevistado 15	E15
Entrevistado 04	E4	Entrevistado 10	E10	Entrevistado 16	E16
Entrevistado 05	E5	Entrevistado 11	E11	Entrevistado 17	E17
Entrevistado 06	E6	Entrevistado 12	E12		

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

No que tange as questões aplicadas nas entrevistas semiestruturadas, idealizou-se três roteiros de entrevistas (Apêndice C, p. 183), nos quais foram realizadas perguntas-chave acerca de conteúdos que envolvem a gestão do PNAES na UFRB implementada através do PPQ e operacionalizada pela PROPAAE. Cumpre aludir que algumas das perguntas que compuseram os roteiros de entrevistas foram formuladas com base nas questões de auditorias da CGU realizadas em 58 IFES no período de 2015 a 2017 atinentes à gestão do PNAES, das quais a UFRB não foi inserida.

Tais perguntas foram deliberadamente estabelecidas para se sobreporem propiciando ao pesquisador a obtenção de uma visão acerca de uma mesma temática sob o prisma de níveis hierárquicos e atores distintos, por essas características optou-se pelo emprego da metodologia de categorização, sobre a qual abordaremos mais adiante, além da viabilização de elementos que levassem a responder a pergunta norteadora da investigação.

Entende-se que a aplicação desse instrumental metodológico possibilitou apreender o *status quo*⁴⁰ dos processos de gestão do PPQ na UFRB e, com efeito, propiciou o confronto com as informações obtidas através da análise documental, oportunizando o mapeamento das etapas que compõem o processo em comento, na trilha do pressuposto teórico que norteou o presente estudo: comprovar ou refutar a existência de desconformidades ante as recomendações preconizadas pela CGU através de auditorias realizadas nas universidades federais.

O primeiro roteiro foi direcionado ao nível estratégico da gestão do PNAES instrumentalizado através do PPQ na UFRB, entrevistando-se o (a) Pró-Reitor (a) da PROPAAE, haja vista ser esse (a) agente responsável pelo planejamento das estratégias do

⁴⁰ *Status quo* é uma expressão do latim que significa “o estado das coisas” ou “o estado atual”.

programa na Universidade; o segundo foi dirigido às chefias dos níveis: tático (CAE), a fim de obter informações na perspectiva gerencial dos processos; e, operacional (NAIE), com intuito de obter uma visão da sistemática das ações em nível da gestão das operações.

O terceiro roteiro foi concebido visando os profissionais que operacionalizam o programa, a saber: o (a)s assistentes sociais, o (a)s pedagogo (a)s e o (a)s técnico (a)s em assuntos educacionais. As perguntas que compõem os três roteiros, conforme já se pôde antever, guardaram relação entre si, possibilitando a confrontação das informações dos três níveis hierárquicos com as dos servidores que atuam na atividade-fim do Programa. Além disso, as entrevistas com esses atores foram realizadas nos próprios ambientes de trabalho, entretanto, em local privativo e com um único respondente, a fim de propiciar uma maior profundidade na conversação (BAUER e GASKELL, 2002).

O tempo médio de duração das entrevistas foi de aproximadamente 36 minutos (conforme demonstrado pelo Quadro 4), e, anteriormente ao início das mesmas, foi esclarecido a cada participante: a temática em estudo, os objetivos da entrevista e do presente estudo, a relevância da participação na pesquisa, assim como, foi apresentado o termo de anuência da Reitoria e o TCLE, neste último documento constam os aspectos gerais do estudo e do processo de entrevista, dentre eles, a solicitação de autorização para gravação da mesma a fim de preservar a memória e a autenticidade dos registros.

Quadro 4 - Informações acerca do processo de entrevista

Sujeito pesquisado	Código	Data da entrevista	Tempo de duração (h)	Sujeito pesquisado	Código	Data da entrevista	Tempo de duração (h)
Entrevistado 01	E1	06/06/2019	00:50:20	Entrevistado 10	E10	06/09/2019	00:25:07
Entrevistado 02	E2	10/06/2019	00:44:32	Entrevistado 11	E11	10/10/2019	00:36:45
Entrevistado 03	E3	17/06/2019	00:30:00	Entrevistado 12	E12	11/10/2019	00:15:50
Entrevistado 04	E4	29/06/2019	00:39:22	Entrevistado 13	E13	25/11/2019	00:24:10
Entrevistado 05	E5	28/06/2019	00:48:02	Entrevistado 14	E14	25/11/2019	00:46:22
Entrevistado 06	E6	03/07/2019	00:52:28	Entrevistado 15	E15	28/11/2019	00:56:42
Entrevistado 07	E7	21/08/2019	00:34:14	Entrevistado 16	E16	29/11/2019	00:29:46
Entrevistado 08	E8	30/08/2019	00:26:21	Entrevistado 17	E17	29/11/2019	00:40:44
Entrevistado 09	E9	30/08/2019	00:25:01	Média do tempo de duração (h)			00:36:49

Fonte: Elaborado pelo autor baseado na pesquisa de campo, 2019.

Apesar da participação na pesquisa ter sido voluntária, não houve nenhuma objeção por parte dos entrevistados, obtendo-se êxito de 100% na realização das 17 entrevistas propostas,

sendo o objeto de estudo bem querido no meio pesquisado, sobretudo, pela possibilidade de sua aplicabilidade, ou seja, em contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB implementado pelo PPQ.

Cumprido ressaltar que um dos técnicos em assuntos educacionais entrevistados não faz parte do quadro de servidores PROPAAE, e sim, do Núcleo Acadêmico do CECULT, entretanto, em função do mesmo desempenhar parcialmente essa função na unidade da PROPAAE no CETENS ensejou o seu arrolamento.

A fim de validar o instrumental de pesquisa apresentado, enquanto aguardava-se a liberação da autorização para implementação das entrevistas pela CEP, realizou-se no mês de maio de 2019, um pré-teste com dois dos participantes da pesquisa (um técnico em assuntos educacionais e uma assistente social). Esses agentes foram selecionados por amostragem não probabilística, em virtude de fazerem parte dos dois grupos, quantitativamente, mais representativos, assim como, em função de exercerem suas atividades no mesmo local que o pesquisador, descomplicando, assim, a realização do procedimento.

Nesse pré-teste foram avaliados aspectos como: a pertinência, clareza e disposição das perguntas, bem como a eficiência do processo de áudio-gravação da entrevista no que tange a audibilidade. Após a realização do mesmo foram implementados alguns ajustes na redação dos roteiros de entrevistas, bem como na conformação das questões.

A metodologia empregada na análise dos dados decorrentes da pesquisa de campo realizada será apresentada a seguir.

4.5 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS PRODUZIDOS PELA PESQUISA

Os dados coletados a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas com os agentes responsáveis pelo gerenciamento, implementação e operacionalização do PNAES na PROPAAE/UFRB através do PPQ, foram submetidas à análise de conteúdo. Para Bardin (2016), esse método consiste em um “conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (BARDIN, 2016, p. 15).

Segundo a autora, a sutileza desses instrumentais metodológicos tem como objetivos superar as incertezas quanto à validade das mensagens e enriquecer a leitura, possibilitando a evidência de conteúdos e de estruturas que confirmam ou anulam o que se procura

demonstrar a respeito das mensagens ou esclarecer elementos que possibilitem descrever mecanismos de que previamente não se possui clareza (BARDIN, 2016).

Em outros termos, de acordo com a visão dessa estudiosa, as técnicas em comento realizam um trabalho de tratamento dos resultados brutos obtidos através da pesquisa, de sorte que os mesmos se tornem relevantes, propiciando ao pesquisador resultados significativos e confiáveis. Assim, tais instrumentos se mostram, portanto, condizente com os objetivos dessa investigação.

Ao abordar essa sistemática Chizzotti (2006) afirma que:

A descodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas. A escolha do procedimento mais adequado depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analisador. (CHIZZOTTI, 2006, p. 98)

Dessa forma, visto que a análise de conteúdo considera as significações, buscou-se determinar conexões entre as percepções (o conjunto das estruturas semânticas contidas nas respostas dos entrevistados) e as ações, condutas e práticas efetivadas, tendo em conta, que, segundo Bardin (2016), o objeto da análise de conteúdo é a “fala” (a *práxis*⁴¹ da língua realizada por emissores identificáveis), ou seja, o aspecto individualizado da linguagem, correlacionando-os com os fundamentos contidos no arcabouço documental examinado.

Para consecução deste fim se fez necessário planejar o processo da análise de conteúdo realizado com base nos três pólos cronológicos proposto por Bardin (2016), os quais se organizam em: (i) a realização da pré-análise das informações; (ii) a exploração do material produzido; e (iii) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Na fase de pré-análise da presente pesquisa, inicialmente, buscou-se estabelecer uma aproximação com os documentos a serem submetidos à análise de conteúdo com vistas à formulação de hipóteses e à captação de elementos que possibilitassem fundamentar a interpretação final. Esse momento metodológico ocorreu na fase da transcrição das entrevistas gravadas, no qual se fez necessário a audição, várias vezes, dos registros a fim de reproduzi-los de forma acurada visando buscar respostas aos objetivos da pesquisa, todavia, com a devida parcimônia, a fim de evitar que possíveis concepções já formadas sobre o objeto de estudo viesasse as informações coletados. Acerca desse risco de pesquisa alerta Manzini (2012), ao afirmar que “parece ser necessário que as idéias pré-concebidas sobre o tema em

⁴¹ *Práxis* é uma palavra com origem no termo em grego que significa conduta ou ação.

estudo ou mesmo sobre o participante entrevistado devam ser questionadas frente às informações coletadas para que os dados não sejam enviesados” (MANZINI, 2012, p. 383).

O processo de transcrição foi realizado pelo próprio pesquisador. Essa opção é defendida enfaticamente por Queiroz (1983) citado por Manzini (2012), em função deste possuir memórias acerca do processo de interação social com o entrevistado, e somente ele tem a capacidade de rememorar-las ao transcrevê-las.

[...] esta (a entrevista) teve um lugar em determinado ambiente, foi acompanhada de determinados gestos, teve um colorido emocional que a gravação não registra. O pesquisador pode descrevê-lo em palavras, no seu caderno de campo; porém a vida estará dela ausente. Poder-se-ia argumentar que um documento áudio-visual seria muito mais adequado para a fidelidade do registro do que somente o documento oral. No entanto, o próprio documento áudio-visual tem suas limitações e suas falhas. **O vivido é irrecuperável em sua total vivacidade.** (QUEIROZ, 1983, p. 84-85 apud MANZINI, 2012, p. 373-374, grifo nosso)

Após a realização da transcrição das entrevistas, empregou-se inicialmente a atividade não estruturada da “leitura flutuante”. Segundo Bardin (2016), a mesma consiste no processo do pesquisador estabelecer contato com o texto a ser analisado “deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2016, p. 126), oportunizando, deste modo, a emergência de hipóteses, assim como, da projeção de teorias acerca do material em análise e das memórias das entrevistas realizadas. Segundo a autora, através desse processo, a leitura vai se tornando mais precisa.

Na etapa seguinte, procedeu-se a exploração do material produzido pelas entrevistas semiestruturadas ou do *corpus* da pesquisa, através de uma leitura extensiva dos relatos a fim de proceder o desdobramento do texto em unidades de registro (estratégia para codificação, a qual será abordada mais adiante) e, posteriormente, implementar a categorização do conteúdo de acordo com as semelhanças das unidades de registro. As categorias ou dimensões foram definidas a priori, com base nos resultados das auditorias na gestão do PNAES realizadas pela CGU nas IFES.

Ainda nessa etapa realizou-se o recorte dos elementos mais representativos, susceptíveis ao fornecimento de informações acerca do problema de pesquisa. Segundo Bardin (2016), essa fase “consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2016, p. 131). Portanto, segundo essa autora a técnica denominada de ‘codificação’ é empregada no tratamento dos resultados brutos obtidos na pesquisa. Para O. R. Holsti (1969 apud BARDIN, 2016, p. 133) a codificação “é o processo pelo qual os dados brutos são transformados

sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo”.

Dessa forma, a fim de manter simetria com a sistematização empregada pela CGU no relatório de consolidação dos resultados das auditorias na gestão do PNAES realizadas nas IFES (BRASIL, 2017c), no qual os achados foram agrupados em cinco eixos, dentre o leque de métodos disponíveis na análise de conteúdo, optou-se pelo emprego dessa metodologia a qual, ainda segundo a estudiosa, consiste na:

[...] classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamentos segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos [...] sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos. (BARDIN, 2016, p. 147)

Portanto, com base nesse método, as perguntas que compuseram os roteiros de entrevistas realizadas com os atores responsáveis pelo gerenciamento, implementação e operacionalização do PNAES através do PPQ na PROPAAE/UFRB foram formuladas a fim de que as respostas apresentassem elementos que pudessem ser agregados nas cinco dimensões ou categorias temáticas propostas pela CGU, sendo que a primeira delas desdobrou-se em cinco perspectivas ou subcategorias. Em vista disso, o recurso da categorização associado à análise temática se mostrou uma técnica adequada a fim de determinar o critério de recorte na análise de conteúdo.

As dimensões supramencionadas se constituíram, portanto, consoante com Bardin (2016), “as unidades de registro e de contexto”, que correspondem a uma estratégia para organização da codificação admitida a fim de definir os elementos do texto a ter em conta, para fins de recorte, de modo que possam responder de modo pertinente (apresentando elementos significativos), aos objetivos da análise de conteúdo. A autora, ao definir a unidade de registro, afirma que:

É a unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial. [...] no que diz respeito aos critérios de distinção das unidades de registro. Efetivamente, executam-se certos recortes a nível semântico, por exemplo, o “tema”, enquanto que outros são feitos a um nível aparentemente linguístico, como a “palavra” ou a “frase”. (BARDIN, 2016, p. 134, grifo nosso)

Em seguida foi realizado o cruzamento das categorias ou dimensões selecionadas com os registros significativos da análise de conteúdo dos 17 entrevistados acerca de cada uma

delas, conforme evidenciado pela Figura 3. Tais perspectivas foram codificadas a fim de otimizar a ponderação dos citados registros (BARDIN, 2016), bem como para possibilitar a proposição de intervenções para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB com base nas recomendações da CGU.

Figura 3 - Categorização dos componentes das entrevistas x análise de conteúdo dos entrevistados

Categoria	Código	Subcategoria	Código
Estrutura para implementação do PNAES	C1	Estrutura física	C1.1
		Recursos humanos	C1.2
		Normas regulamentadoras	C1.3
		Mecanismos de controles internos administrativos	C1.4
		Emprego de recursos tecnológicos	C1.5
Áreas de aplicação dos recursos	C2		
Divulgação e seleção dos candidatos	C3		
Exigência de contrapartida dos beneficiários	C4		
Avaliação dos resultados do Programa	C5		

Código dos Sujeitos pesquisados
E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13, E14, E15, E16, E17

Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa de campo, 2019.

A terceira fase do processo da análise de conteúdo, em consonância com a abordagem proposta por Bardin (2016), consistiu: no tratamento dos resultados obtidos, na inferência e na interpretação desses resultados. Em harmonia com os preceitos dessa autora, os instrumentais metodológicos empregados na presente investigação realizaram a ação laborativa de tratar os resultados brutos decorrentes das entrevistas a fim de que estes se tornassem significativos e aptos a sofrerem inferências e a possibilitar a realização de interpretações acerca dos objetivos propostos, ou ainda, acerca de outros aspectos que vieram a se tornar patentes ao longo do processo investigativo.

Conforme já exposto no tópico concernente à aplicação das entrevistas, as perguntas que compuseram os três roteiros de entrevistas aplicados guardaram relação entre si e, após a preparação do material, por meio da transcrição, essas foram codificadas e sobrepostas, por meio da técnica de categorização.

Inicialmente, o conteúdo foi inventariado, isolando-se os elementos por categorias devidamente codificadas, recortando-se as informações mais significativas apresentadas pelos entrevistados, buscando-se confrontar as informações dos três níveis hierárquicos com as dos

servidores que atuam operacionalizando a política junto aos estudantes, bem como identificar e consolidar a conformação entre as mesmas. Pois, segundo Bardin (2016, p. 149):

As inferências finais são, no entanto, efetuadas a partir do material reconstruído. Supõe-se, portanto, que a decomposição-reconstrução desempenha determinada função na indicação de correspondências entre as mensagens e a realidade subjacente.

Na última fase implementou-se o tratamento dos resultados e as interpretações do conteúdo, buscando-se extrair os elementos essenciais ou significativos que as mensagens fornecem (BARDIN, 2016), decifrando o seu conteúdo e as percepções transmitidas pelo locutor, estabelecendo conexões entre essas e a realidade através da inferência. A partir desse processo é possível realizar as interpretações e a proposição de resultados validadores ou refutadores atrelados ao(s) pressuposto(s) inicialmente concebidos, ou seja:

[...] o pesquisador transforma estas expressões em expressões próprias do discurso que sustenta o que está buscando a partir da intercriticidade construída. Finalmente, obtêm-se a síntese das unidades significativas que vêm das várias fontes de informações e dos vários sujeitos da investigação. (MACEDO; GALEFFI; PIMENTEL, 2009, p. 99)

Os resultados dessa sistemática devidamente confrontada com a análise documental e fundamentada no referencial teórico serão expostos em seguida.

5 PESQUISA DE CAMPO

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos a partir da análise documental e das entrevistas realizadas com os atores responsáveis pelo gerenciamento, implementação e operacionalização do PPQ na PROPAAE/UFRB, na perspectiva de identificar a aderência da gestão dessa Pró-Reitoria às regras de funcionamento preconizadas na legislação instituidora do Programa, assim como, os aspectos gerenciais do mesmo atrelando-os às recomendações da CGU para adoção de boas práticas de governança. Buscou-se assim, contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, o que, possivelmente, viabilizará a entrega de uma política pública eficaz e de qualidade aos estudantes.

5.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

As percepções apresentadas pelos entrevistados em resposta às questões postas nos roteiros de entrevistas foram devidamente confrontadas à documentação analisada e aos processos mapeados, a fim de buscar vinculações significativas com o problema investigado. Os resultados encontrados são apresentados a seguir.

5.1.1 Estrutura para implementação do PNAES

Dentre os desafios enfrentados por uma universidade em uma estrutura multicampi como a UFRB, caracterizada pela dispersão geográfica, se encontra o da disponibilização de serviços em níveis isonômicos e com qualidade para a sua comunidade acadêmica, o que demanda o aprimoramento do processo de gestão, pois segundo Trosa (2001), “é preciso que o serviço público seja mais que a prestação de serviços, pois este será cada vez mais contestável pelos grupos privados, pelas organizações não-lucrativas e até pelas pessoas individualmente” (TROSA, 2001, p. 56).

Nessa esteira se inclui a assistência estudantil implementada, no âmbito dessa Universidade, por meio dos recursos do PNAES pela PROPAAE, a qual possui o grande desafio de provimento de recursos imprescindíveis para o custeio dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis na sua trajetória acadêmica, sobretudo, em uma estrutura de atendimento descentralizada, como a proposta pela PROPAAE. Essa dimensão já foi devidamente apresentada por Vasconcelos (2010):

A assistência estudantil, enquanto mecanismo de direito social, tem como finalidade prover os recursos necessários para transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico, permitindo que o estudante desenvolva-se perfeitamente bem durante a graduação e obtenha um bom desempenho curricular, minimizando, dessa forma, o percentual de abandono e de trancamento de matrícula. (VASCONCELOS, 2010, p. 609)

Portanto, este tópico apresenta os resultados obtidos a partir da análise documental e das considerações apresentadas pelos entrevistados, a respeito da dimensão Estrutura necessária para a implementação do PNAES na UFRB (C1) instrumentalizada pelo PPQ por intermédio da PROPAAE, tanto na sua sede, quanto nos seus Núcleos situados nos Centros de Ensino (*campi*). Tal dimensão foi ordenada nas seguintes subcategorias: estrutura física (C1.1); recursos humanos (C1.2); normas regulamentadoras (C1.3); mecanismos de controles internos administrativos (C1.4) e emprego de recursos tecnológicos (C1.5).

A ordenação dos elementos estruturantes supramencionados se mostra pertinente à análise da fase de implementação de uma política pública, haja vista que essa é “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (SARAVIA, 2006, p. 34).

Sob essa asserção pode-se reafirmar que a gestão é “inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos (BRASIL, 2014b, p. 32).

Portanto, não há que se falar na gestão do Programa em estudo sem trazer à tona a análise dos elementos estruturantes para sua execução, nesse aspecto se baliza a CGU, ao avaliar nas auditorias do PNAES realizadas nas IFES o nível de organização dos setores responsáveis pela sua execução.

5.1.1.1 A Estrutura física

Haja vista as peculiaridades das ações da política de assistência estudantil implementadas por meio da aplicação dos recursos orçamentários do PNAES, sobretudo, por envolver questões de cunho pessoal dos seus beneficiários, as quais exigem a confidencialidade das informações, se faz necessária a disponibilização de uma estrutura física satisfatória que possibilite a interação presencial das equipes multidisciplinares com os

estudantes a fim de realizar o atendimento psicológico, acompanhamento pedagógico, entrevistas sociais, dentre outros.

Ainda que multidisciplinares, essas equipes têm a necessidade de espaços físicos restritos para o atendimento particularizado aos estudantes. Além dessa perspectiva, é indispensável a disponibilização de espaços destinados à realização de atividades administrativas como: a triagem e análise de documentos, confecção de folhas de pagamentos, assim como, de ambientes para o arquivamento adequado de todo esse acervo probatório.

Nesse sentido, a primeira questão do roteiro de entrevista aplicado para a gestão dos três níveis hierárquicos da PROPAAE, assim como, para os servidores que diretamente laboram na operacionalização das ações de assistência estudantil através do PPQ, refere-se à percepção desses atores acerca da adequabilidade da estrutura física disponibilizada por essa Pró-Reitoria.

O entrevistado 01 (informação verbal), gestor em nível estratégico da PROPAAE, reconhece que a estrutura física ainda não é considerada adequada em função da necessidade de disponibilização de espaços individualizados, entretanto, na sua visão ela tem-se prestado a atender a demanda dos estudantes. De acordo com o mesmo, os Núcleos dessa Pró-Reitoria que apresentam maiores deficiências nesse aspecto são os localizados no CAHL e no CECULT.

Nessa mesma perspectiva se posicionou a gestão em nível tático da PROPAAE, conforme as palavras do entrevistado 02:

De maneira geral é adequada, porém, no CAHL e no CECULT não temos, ainda, uma estrutura adequada para atendimento aos estudantes. Nós não temos no pavilhão de aula do CAHL, onde funciona o Núcleo da PROPAAE, uma sala para atendimento individualizado ao estudante e acaba dificultando o atendimento de questões mais complexas, esse atendimento acaba se dando no prédio administrativo localizado no Ana Neri, o que acarreta certa dificuldade para o estudante está se deslocando de um lugar para o outro. Isso também ocorre no CECULT, tem sido feito acordos com a gestão desse Centro para podermos atender os estudantes. Lá também, existem dificuldades com impressões, mas, de maneira geral, são os dois centros que estruturalmente nós temos mais dificuldades. (informação verbal)

Contudo, sob a ótica de E12, gestor em nível operacional da PROPAAE, assim como, para nove dos dezessete profissionais que executam o Programa, a estrutura física é considerada inapropriada. A relevância desse aspecto para o atendimento dos estudantes foi demonstrada na fala de alguns desses respondentes.

Para o entrevistado E3, profissional que atua em um dos *campi*, a estrutura física é deficitária, pois “não se dispõe de ambientes adequados e preparados para suprir as demandas

e peculiaridades dos serviços sociais, psicológico e pedagógicos” (informação verbal). O entrevistado 05 complementa o posicionamento do entrevistado anterior ao apresentar as dificuldades vivenciadas:

Não a considero adequada, [...] não há uma sala de atendimento para o serviço social, sempre que necessitamos realizar uma entrevista com os estudantes temos que utilizar outras salas, e assim... Isso é algo que dificulta muito nosso trabalho exatamente porque as informações que a gente recolhe dos estudantes são sigilosas. (informação verbal)

Nas palavras do entrevistado E7, “não considero adequada, pelo menos aqui no CAHL [...] o ambiente não é adequado para realizar os atendimentos aos estudantes” (informação verbal). Para os demais profissionais do nível operacional entrevistados, a estrutura física é considerada parcialmente adequada para quatro dos respondentes. Apenas um dos profissionais entrevistados consideram-na plenamente adequada.

É fato que em decorrência do Reuni foram instaladas novas estruturas nos Centros de ensino da UFRB situados em Cruz das Almas (CCAAB/CETEC), Santo Antônio de Jesus (CCS) e Amargosa (CFP), porém, nos *campi* mais novos, como CETENS e CECULT, situados respectivamente nos municípios de Feira de Santana e Santo Amaro, os quais foram implantados mais recentemente, essas foram adaptadas de edificações pré-existentes, gerando possíveis inadequações estruturais.

Com vistas a obter informações acerca desse aspecto estruturante, no processo de realização das entrevistas com os atores sociais que implementam o PNAES na UFRB, realizou-se visitas *in loco* aos Núcleos da PROPAAE nos Centros de Ensino (*campi*), a fim de observar o arranjo físico oferecido pela Universidade para a operacionalização da política em estudo, realizando-se os registros fotográficos, os quais serão apresentados no relatório conclusivo desta pesquisa.

O Núcleo da PROPAAE situado no CAHL, o qual foi citado por boa parte dos entrevistados, inclusive pela gestão, como sendo uma das unidades dessa Pró-Reitoria detentora de deficiências na sua estrutura física, atualmente apresenta-se instalado em dois locais distintos, não obstante possuir uma sala ampla. Nesta ficam instalados apenas um servidor que responde pela gestão do citado Núcleo, um técnico em assuntos educacionais e um assistente administrativo. Enquanto que os atendimentos do Serviço Social e de Psicologia são realizados no prédio administrativo deste *campi* situado a cerca de 550 metros de

distância do pavilhão de aulas, em função da indisponibilidade de espaços adequados para o atendimento privativo aos estudantes por tais profissionais.

Identificou-se que o motivo do atual arranjo estrutural da unidade da PROPAAE no CAHL se deve a não readequação do layout da sala, a qual, de acordo com um dos servidores entrevistados, foi devidamente requisitada ao setor responsável e se constituiria na instalação de divisórias criando ambientes individualizados para o atendimento aos estudantes pelos profissionais dessa unidade. Cabe destacar que o Núcleo da PROPAAE em comento está situado em um local estratégico, por encontrar-se no interior de um pavilhão de aulas, oportunizando assim, uma maior interação com o público alvo das ações do PPQ, e, por conseguinte, uma melhor assistência aos estudantes socioeconomicamente vulneráveis, pois conforme já fora pontuado por Vasconcelos (2010):

A assistência estudantil, enquanto mecanismo de direito social, tem como finalidade prover os recursos necessários para transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico, permitindo que o estudante desenvolva-se perfeitamente bem durante a graduação e obtenha um bom desempenho curricular, minimizando, dessa forma, o percentual de abandono e de trancamento de matrícula. (VASCONCELOS, 2010, p. 609)

Na visão do entrevistado 07 (informação verbal, E7), as unidades da PROPAAE *nos campi* deveriam estar estruturadas de forma a propiciar que as equipes multidisciplinares pudessem atuar de forma integrada em um único espaço, contudo, em ambientes individualizados a fim de propiciar um atendimento privativo ao estudante. Segundo o mesmo, pelo menos no Núcleo em análise isso não tem sido possível. Percebe-se, portanto, que a estruturação física da unidade da PROPAAE no CAHL, efetivamente, apresenta inadequações, dificultando a disponibilização dos serviços assistenciais aos estudantes beneficiários da política pública em estudo.

No que tange a estrutura física do Núcleo da PROPAAE no CECULT, o qual também fora apontado por alguns dos entrevistados como sendo portador de deficiências nesse aspecto, inicialmente convém ressaltar que o mesmo fica situado em um *campi* criado acerca de seis anos, e que apresenta, portanto, ainda um quantitativo relativamente pequeno de estudantes assistidos pelo PNAES.

Entretanto, foi possível perceber, tanto na observação *in loco* quanto na entrevista com os servidores que operacionalizam a política neste *campi*, que ocorreram avanços, não obstante haver deficiências na infraestrutura no que diz respeito aos equipamentos de informática (computadores e impressoras) que estão obsoletos, apresentando frequentes

falhas. A título de exemplo, no dia da realização da entrevista com os profissionais dessa unidade, os citados equipamentos se encontravam com defeitos.

Acerca dessas questões, assim se posicionou o entrevistado E14: “Considero a estrutura física adequada, tem local de atendimento, material etc, apenas os equipamentos de informática é que não estão de acordo com a necessidade” (informação verbal).

Ademais, o Núcleo da PROPAAE no CECULT já conta com uma sala reservada para o atendimento ao estudante, portanto, percebeu-se que a estrutura física atual se mostra satisfatória. A respeito da necessidade de espaços individualizados para atendimento aos alunos pelos profissionais da área-fim do Programa, o entrevistado E14 endossa a visão do entrevistado E7.

O entrevistado E13 alertou acerca da localização dessa unidade, distante cerca de um quilometro do pavilhão de aulas e o impacto sobre a interação com os estudantes:

Nós estávamos instalados no pavilhão de aulas, mas, por falta de espaço fomos direcionados para o prédio administrativo, isso a meu ver, quebra um pouco a comunicação entre os técnicos da PROPAAE e os estudantes, porque eles não se sentem muito a vontade de terem que se deslocar ao prédio administrativo, então, quanto a estrutura física eu acho que ela deveria ficar no pavilhão de aulas, próximo dos alunos. (informação verbal)

E11 comunga com o entendimento do entrevistado E13 e, ao analisar a disposição estrutural da unidade na qual atua, afirma que:

Não é uma estrutura adequada porque deveríamos está mais próximo do estudante. Para o aluno vim aqui no Núcleo da PROPAAE demanda deslocar-se do pavilhão de aulas. Essa seria a estrutura adequada: com as salas disponíveis para o atendimento individual e a equipe estando instalada no pavilhão de aulas, mas, ainda não se conseguiu... Vamos ver se mais pra frente conseguimos. (informação verbal)

No que tange ao Núcleo da PROPAAE no CETENS, um dos *campi* mais recentemente implantado, a estrutura física é razoável, contando com salas privativas para o atendimento psicológico e da assistência social e uma antessala na qual fica instalada a gestão da unidade. Contudo, não dispõe de um ambiente para o atendimento da área pedagógica, o qual é realizado também de forma parcial (em torno de uma vez por semana) em função deste núcleo não dispor de um profissional lotado nessa área (desconformidade a ser abordada no próximo tópico).

Nesse sentido se expressou o entrevistado E15, profissional que labora no atendimento ao estudante neste Núcleo, ao apresentar a sua percepção quanto ao elemento em análise,

além do mais o mesmo demonstrou inquietação com a desconformidade das salas no que tange a acústica, o que na sua visão prejudica a manutenção do sigilo:

Aqui no CETENS a gente tem uma estrutura mínima que conseguimos com muita luta, assim... de argumentos, citando a legislação para podermos conseguir uma sala, e ainda assim, não é satisfatória, porque, o técnico em assuntos educacionais, por exemplo, está sem local específico, ficamos revezando o espaço físico para que ele realize o atendimento em sigilo e possa garantir o mínimo de resguardo das informações, apesar da acústica não ajudar. (informação verbal)

Já o Núcleo da PROPAAE no CFP apresenta uma conformação mais bem ordenada em termos de estrutura física, apesar de necessitar de melhorias, conta com salas privativas possibilitando aos profissionais que operacionalizam a assistência estudantil desenvolver suas atividades de forma adequada. Porém, observou-se a necessidade de um ordenamento do acervo documental que se constitui elemento de suma importância para fins de evidenciação da documentação probante dos processos de seleção dos beneficiários do PNAES. Tal situação ficou evidenciada na fala do entrevistado E9:

Em geral eu posso dizer que a estrutura física ela é boa, agora lógico que sempre precisa de melhorias, como por exemplo, aqui no CFP não tem arquivo, portanto, instalamos os armários com os documentos dos estudantes na sala de atendimento reservado e está chegando a um nível que não temos mais onde arquivar essa documentação. Apesar disso, temos uma sala boa para o atendimento reservado. (informação verbal)

Com relação ao Núcleo da PROPAAE no CCS, dentre os *campi* da UFRB, é o que apresenta a melhor adequação física, apesar de ser uma estrutura antiga. Essa unidade conta com salas exclusivas para o Serviço Social e para o atendimento pedagógico, além de possuir locais específicos para o arquivamento de documentação dos estudantes e espaço reservado para o desenvolvimento das atividades administrativas.

Convém ressaltar a não existência de uma sala privativa para a psicologia em virtude desse serviço não ser disponibilizado pelo Núcleo da PROPAAE neste Centro de Ensino, haja vista que no mesmo é ofertado o curso de graduação nessa área, o qual disponibiliza o serviço psicológico para os estudantes, logo, os estudantes beneficiários do PPQ que demandam de atendimento são direcionados para o citado serviço.

Conforme as palavras do entrevistado E16, servidor lotado nessa unidade, os Núcleos da PROPAAE nos *campi* ainda demandam de uma melhor estruturação física, ao passo que reconhece que unidade localizada no CCS apresenta uma condição diferenciada nesse quesito em relação às demais:

Temos muito a conquistar com relação à estrutura física em vários Centros de Ensino, aqui no Centro onde eu trabalho temos condição melhor do que em outros *campi*, porque temos uma sala específica para o Serviço Social, garantindo o sigilo, que é obrigatório, temos como arquivar toda a nossa documentação de forma adequada, mas, ainda assim a estrutura que nós temos aqui é antiga em relação ao Centro de Ensino em si, que apresenta uma estrutura um pouco mais moderna. (informação verbal)

Esse entrevistado ainda endossou a questão pontuada anteriormente por profissionais de outros *campi* que versa acerca da necessidade de se buscar meios no sentido de que os Núcleos da PROPAAE estejam instalados mais próximos das estruturas acadêmicas:

[...] Ficamos um pouco longe do pavilhão de aulas. Eu considero assim: ocorreram avanços, mas necessitamos conquistar mais espaços estando mais próximos da estrutura acadêmica, dentro do Centro para facilitar o contato com o estudante. [...] Como ficamos num núcleo mais afastado, o estudante às vezes precisa se deslocar... Então, não flui tão facilmente a interação como se estivéssemos mais próximo da rotina deles. Isso não tem sido possível em função da indisponibilidade de espaço físico, temos pleiteado, mas ainda não foi possível. (informação verbal, E16)

Por fim, no que tange a estrutura física da sede da PROPAAE, por se tratar do arranjo central possui ambientes mais privilegiados em termos de espaços para o atendimento aos estudantes se comparado aos Núcleos desta Pró-Reitoria localizados nos *campi* da UFRB, especialmente, em função de ter passado por uma recente reforma concluída no segundo semestre de 2019.

Esta unidade conta com uma sala restrita para o atendimento psicológico e ambientes amplos, todavia, observou-se que o layout carece de uma análise do ponto de vista arquitetônico, pois privilegia as atividades administrativas, em detrimento da disponibilização de salas específicas para o atendimento reservado ao estudante pelo Serviço Social e pela área de pedagogia, não obstante a relevância e o aspecto estratégico do papel de tais serviços para o êxito da política em estudo no âmbito da UFRB.

Cumprе salientar que a atividade dos profissionais do Serviço Social destaca-se em função da atuação na avaliação dos critérios socioeconômicos dos participantes dos processos seletivos, assegurando o cumprimento dos critérios estabelecidos pela PROPAAE/UFRB e previstos no art. 3º, § 2º do Decreto de nº 7.234/2010, o qual reza que: “Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados” (BRASIL, 2010a).

Já os pedagogos/técnicos em assuntos educacionais realizam a relevante atividade de acompanhamento pedagógico dos beneficiários com vistas à consecução de um dos objetivos

do PNAES previsto no art. 2º, inciso I do decreto instituidor, o qual versa acerca da redução das taxas de retenção e evasão dos estudantes assistidos pelo Programa.

A inexistência de ambientes para o atendimento privativo por tais profissionais foi apontada pelos atores que operacionalizam o PPQ nessa Pró-Reitoria. De acordo com o entrevistado E4:

O nosso trabalho demanda um atendimento mais personalizado, às vezes necessitamos de um espaço mais reservado para conversar com os estudantes, pois tem situações que eles não se sentem confortáveis em expor situações delicadas. Semelhantemente acontece com a Psicologia e com o Serviço Social. No momento não temos uma estrutura física adequada, não dispomos de uma sala. [...] Essa questão já foi externado para a gestão várias vezes. (informação verbal)

A fala do entrevistado E4 demonstra a carência de estudos para o reordenamento dos espaços físicos da sede da PROPAAE. Tal carência é confirmada pelo depoimento do entrevistado E5:

Não podemos expor as informações dos estudantes, e daí decorre uma das nossas maiores dificuldades: essa falta de infraestrutura. [...] Se trata de uma questão de logística [...] e continuamos sem uma estrutura para atendimento aos estudantes. Fazemos entrevista em todo lugar: na PROEXT, SURRAC [outras unidades da UFRB], às vezes, pedimos aos colegas para sair da sala, justamente porque não temos uma sala de atendimento. [...] Talvez sejamos os profissionais, depois da psicologia, que mais trabalhamos com entrevistas e com atendimentos individualizados. [...] Tentamos não passar essa problemática para o estudante. [...] vamos improvisando, mas sempre nessa dificuldade de estrutura. [...] Mesmo que estivéssemos instalados em uma sala multiprofissional, ainda assim, teríamos que ter uma sala pra atendimento individualizado. (informação verbal, E5)

À luz das citações apresentadas pelos atores entrevistados, observa-se que as desconformidades identificadas no que tange a estrutura física influenciam negativamente na atividade de atendimento aos estudantes. Portanto, conclui-se que há inadequabilidade de alguns aspectos que necessitam ser aprimorados. Faz-se necessário que a sua gestão envide esforços no sentido de promover ações que possibilitem mitigar ou extinguir as deficiências identificadas. A proposição de intervenções com vistas ao saneamento das desconformidades identificadas e, portanto, aprimoramento da gestão, serão apresentadas no relatório final.

5.1.1.2 Os recursos humanos

Conforme já explicitado, para avaliar a estrutura dos setores das IFES responsáveis pela implementação das ações de assistência estudantil no que tange aos recursos humanos

empregados, a CGU analisou tanto o caráter quantitativo (número de profissionais atuando), quanto o qualitativo (formação profissional condizente com as áreas finalísticas do PNAES), conferindo-se a esse critério um maior peso na avaliação.

Assim sendo, a fim de identificar a estruturação e a suficiência de recursos humanos da PROPAAE para o atendimento às demandas do PPQ, o qual se propõe a garantir a permanência dos estudantes dos cursos de graduação com comprovada vulnerabilidade socioeconômica contribuindo para redução do tempo médio de sua permanência, analisou-se o quadro de pessoal disponibilizado para cada unidade desta Pró-Reitoria, assim como, na entrevista com os atores envolvidos, foi realizada a seguinte pergunta: A estrutura de recursos humanos é adequada para o atendimento aos estudantes?

A PROPAAE conta com uma equipe formada por 38 servidores, considerando tanto aqueles lotados na sua sede, quanto nos Núcleos localizados nos Centros de Ensino, dos quais 18 atuam em atividades de suporte às atividades finalísticas e 20 em atividade-fim, ou seja, cujas funções são atinentes às demandas assistenciais dos estudantes, tais como: psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, nutricionistas e técnicos em assuntos educacionais. Portanto, sob a perspectiva da CGU, no que tange ao aspecto qualitativo, observa-se que os agentes envolvidos possuem qualificação compatível com os propósitos do Programa.

Na visão da gestão em nível estratégico dessa Pró-Reitoria a estrutura de recursos não é considerada adequada para operacionalizar o Programa, visto que “necessita-se de mais assistentes sociais para que possamos dar conta de uma forma mais célere, por exemplo, dos processos seletivos, já que esse profissional é quem faz toda a análise de renda” (informação verbal, E1).

O entrevistado E2, gestor em nível tático, complementa, pontuando que “precisaríamos de mais um psicólogo, de mais assistente social para completar uma equipe mínima em cada Centro” (informação verbal, E2). O entrevistado E12, gestor em nível operacional, traz a tona, outro aspecto a ser analisado, que diz respeito à deficiência dos instrumentos normatizadores institucionais:

A estrutura de recursos humanos não é perfeita, porém considero satisfatória para as atividades realizadas. Tenho a impressão que o que acaba prejudicando o trabalho **não é o quantitativo de servidores e sim a falta de um fluxo de comunicação** para que a equipe interaja entre si, otimizando o trabalho. (informação verbal, grifo nosso)

Alinhados com a visão expressa pelo entrevistado E12, ainda se manifestaram alguns dos atores que atuam no nível operacional do Programa. Para o entrevistado E7 “pode ser que exista uma quantidade de profissionais suficiente para atender toda a estrutura, contudo, **não estão alocados de forma eficiente**” (informação verbal, E7, grifo nosso); Nessa esteira se expressa o entrevistado E4 ao afirmar que, na sua visão, a estrutura de recursos humanos “é suficiente, porém **mal distribuída**, principalmente **com relação às atribuições de cada servidor**, um pouco confusa, **não estão bem definidas**” (informação verbal, E4, grifos nossos).

Os depoimentos desses últimos respondentes deixam transparecer uma possível fragilidade na gestão dos recursos humanos por parte da PROPAAE, dado a inexistência de mecanismos de gerenciamento, tais como descrição de cargos/atribuições.

Assim, de acordo com nove dos dezessete entrevistados, a estrutura de recursos humanos da PROPAAE para operacionalizar o Programa é considerada inadequada do ponto de vista quantitativo da equipe. Todavia, a ausência/deficiência de outros mecanismos estruturantes da gestão do PNAES na UFRB, tais como: o emprego de recursos tecnológicos (o qual será abordado posteriormente), tem rebatimentos nas atividades dos profissionais desta Pró-Reitoria, gerando uma percepção de carência de pessoal. Nesse sentido se manifestou um dos servidores entrevistados:

Considero Inadequada a estrutura de recursos humanos, a PROPAAE é uma Pró-Reitoria estratégica, entretanto, existe alguns Núcleos que demandam de ampliação no número de servidores, a minha percepção é de que falta um redimensionamento de pessoal a fim de **evitar a sobrecarga de trabalho** que pode incorrer em falhas no processo. (informação verbal, grifo nosso)

No tocante a esse aspecto, se manifestou a CGU em auditoria realizada na Pró-Reitoria responsável pela implementação do PNAES na Universidade Federal da Paraíba, no sentido de que: “O excesso de rotinas manuais faz com que a força de trabalho administrativa e gerencial da Prape seja usada para identificar os problemas, em vez de tratá-los, além de trazer uma sobrecarga que resulta em uma aparente insuficiência de servidores para o órgão.” (BRASIL, 2015a, p. 3).

A deficiência no dimensionamento de pessoal, expressa na fala do entrevistado E10, foi percebida pelo pesquisador com base na análise do quadro de pessoal, que somadas à interação com os entrevistados, oportunizou a identificação de algumas deficiências no gerenciamento dos recursos humanos da PROPAAE, as quais são apresentadas a seguir.

Percebeu-se que o núcleo da PROPAAE no CETENS não dispõe de um pedagogo ou técnico em assuntos educacionais lotado nessa unidade. Conforme citado anteriormente, as atividades de acompanhamento acadêmico dos estudantes deste *campi* são realizadas de forma parcial (apenas uma vez por semana) por um servidor ocupante do último cargo mencionado, o qual é lotado no Núcleo Acadêmico do CECULT (tal servidor foi incluso no universo da pesquisa ainda que exerça limitadamente a função). Ressalta-se que a desconformidade apresentada vai de encontro com o art. 2º do Decreto 7.234/2010 em função do potencial que possui de afetar o regular acompanhamento acadêmico dos beneficiários do PPQ neste Centro de Ensino.

No que tange ao quadro de pessoal do Núcleo da PROPAAE localizado no CAHL, observou-se a carência de um psicólogo. As atividades dessa área são desempenhadas de forma parcial (apenas uma ou duas vezes por semana) por um servidor lotado no Núcleo da PROPAAE no CECULT.

Atinente à equipe da sede da PROPAAE, convém destacar que se identificou que o pedagogo lotado nessa unidade foi removido no mês dezembro/2019 para outra IFES. Dessa forma, a unidade ficou desprovida de tal profissional que, conforme já pontuado, possui um papel preponderante para a política, podendo representar um efetivo comprometimento de ações profiláticas com vistas a evitar a retenção e a evasão dos beneficiários do Programa nos Centros de Ensino atendidos pela unidade em comento, além da possibilidade de impactar negativamente no acompanhamento dos critérios estabelecidos para manutenção dos benefícios.

Neste sentido se manifestou a CGU acerca de deficiência análoga, identificada em auditoria do PNAES realizada na Universidade Federal de Itajubá: “[...] Não foi sistemático o acompanhamento psicopedagógico dos alunos beneficiados e que não cumpriram algum critério para a permanência no Programa” (BRASIL, 2016b, p. 39).

Ainda, com relação ao quadro de pessoal dessa unidade da PROPAAE, verificou-se que o mesmo é formado por apenas dois assistentes sociais, não obstante esses profissionais responderem pelas ações assistenciais de dois dos maiores centros de ensino da UFRB (CCAAB e CETEC), ressaltando-se que tais profissionais, por força de lei⁴², possuem a carga horária de 30 horas semanais, e uma jornada de trabalho diária de seis horas. Dessa forma,

⁴² A Lei 12.317, de 26 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010b), alterou o artigo 5º da Lei de Regulamentação Profissional do Assistente Social (Lei 8.662/1993) e definiu a jornada máxima de trabalho de assistentes sociais em 30 horas semanais sem redução salarial.

observou-se que, haja vista que um dos profissionais atua no período noturno, ocorre uma demanda maior de atividades sob o profissional que labora no turno diurno.

Identificou-se, ainda, que não obstante constar no rol das ações assistenciais previstas no art. 3º do Decreto instituidor do PNAES e no CFP possuir um curso de Educação Física, há carência de um profissional com formação em educação física cooperando com a equipe da PROPAAE a fim de fomentar atividades esportivas e de lazer junto aos estudantes nos Centros de Ensino. Observou-se que as ações desenvolvidas nessa área não estão devidamente estruturadas e resumem-se a um projeto para concessão de bolsas-esporte no citado *campi* e algumas ações pontuais realizadas pela sede da Pró-Reitoria. Essa carência foi externalizada pelo entrevistado E13:

[...] eu acho que a PROPAAE deixa um pouco a desejar principalmente na parte esportiva, [...] considero isso necessário para o desenvolvimento do estudante. O estudante vem outra cidade, se estabelece na residência ou em cidade distante e, às vezes, não tem outra atividade para realizar, que poderia ser um esporte, possibilitando ajudá-lo até a melhorar academicamente, porque a prática de esporte evita o uso de entorpecentes, diminui o stress etc. (informação verbal, E13)

Por fim, com relação à gestão dos recursos humanos da PROPAAE, verificou-se a deficiência no planejamento do cronograma anual de férias dos servidores desta Pró-Reitoria. Tal fragilidade tem o potencial de prejudicar as estratégias das ações implementadas pela mesma, sobretudo, no que tange a abertura de seleção para o PPQ. Nesse sentido, não se identificou um procedimento normatizado para concessão de férias à equipe atrelada a períodos em que ocorrem ações que demandam maior efetivo de profissionais. Apurou-se que as mesmas são concedidas à medida que são devidas e requisitadas pelos servidores.

5.1.1.3 As normas regulamentadoras

A aplicação de intervenções que possibilitem o aprimoramento da gestão reflete uma boa prática de governança pública haja vista que favorecem melhorias à organização capacitando-a para o alcance da sua missão institucional. Conforme já aludido em momento anterior, o Art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, especifica, dentre as diretrizes da governança pública, as seguintes ações regulamentadoras:

[...] IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; (BRASIL, 2017c)

Em anuência à legislação aludida, a CGU conclui que:

Portanto, ter um conjunto predefinido de regras formais que favoreça a formulação e a implementação de políticas e serviços públicos que de fato atenderão às necessidades da sociedade é estabelecer uma boa governança – ou, dito de outra forma, implementar boas práticas de governança. É, como já demonstrado, o que se pretendeu com a criação da política de governança. (BRASIL, 2018g, p. 18)

Tanto o dispositivo legal quanto o posicionamento do órgão de controle interno se mostram consoantes com a visão de Procopiuck (2013), acerca do papel de uma política pública: “**prover orientações normativas**, guiadas por valores e por finalidades, para elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins” (PROCOPIUCK, 2013, p. 140, grifo nosso).

Percebe-se, portanto, que a instituição de um arcabouço normativo constitui-se um pré-requisito indispensável para a boa governança das políticas públicas, na qual se incluem o PNAES. Sob a ótica do mencionado órgão de controle, a deficiência desse mecanismo de gestão representa a incapacidade de estabelecimento de métodos de controle que propiciem responsabilidades revisionais dos processos, assim como, o seu monitoramento e gerenciamento, além de impactar contraproducentemente na transparência (BRASIL, 2017c).

Nessa esteira, convém ressaltar que 53,4% das 58 universidades federais, cuja gestão do PNAES foi auditadas pela CGU, não se encontravam aparelhadas com normas que regulamentassem devidamente o Programa no âmbito da IFES. Essa deficiência retrata, ademais, uma inobservância à legislação instituidora dessa política pública, que prevê no art. 3º, § 2º, assim como no seu art. 5º, a incumbência atribuída a cada instituição federal de ensino de estabelecer instrumentos normativos internos que possibilitem suplementar regimentalmente as diretrizes para a sua boa gestão:

Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

[...]

§ 2º **Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados.**

[...]

Art. 5º Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, **sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.**

Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no caput, **as instituições federais de ensino superior deverão fixar:**

I - **requisitos** para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no caput do art. 2º; e [...]. (BRASIL, 2010a, grifos nossos)

Dessa forma, baseado no enfoque dado pela CGU nas auditorias realizadas nas IFES, buscou-se, analisar se o PPQ, programa de assistência estudantil subsidiado com recursos do PNAES e gerenciado no âmbito da UFRB pela PROPAAE, estar devidamente amparado por elementos internos regulamentadores que disciplinem, padronizem e orientem a concessão dos benefícios e o fluxo de processos de suas atividades, a exemplo de: regimento interno, manuais de processos, normativos, instruções de serviço, procedimentos operacionais padrão⁴³ dentre outros.

Nesse sentido, arrolaram-se junto a essa Pró-Reitoria os instrumentos normativos empregados, assim como, a suficiência/consistência dos mesmos. Concomitantemente, procurou-se identificar a percepção dos agentes implementadores da política em estudo acerca dessa questão, para tanto, fez-se constar no roteiro de entrevistas a seguinte indagação: As normas do Programa de Permanência Qualificada (caso existam) são consideradas suficientes ou demandam regulamentações mais específicas? Caso necessitem dessas regulamentações cite quais seriam.

Precipualemente, em decorrência da análise documental procedida, identificou-se que a PROPAAE ainda não possui um regimento interno estabelecendo normas, responsabilidades e qualificação para as atividades de implementação do PNAES.

Há que mencionar, ainda, que foi constatado, de plano, que o PPQ não está devidamente estruturado, enquanto programa, restando comprovado a inexistência do eixo central sob o qual deveriam estar atrelados os demais componentes regulamentadores das ações de assistência estudantil. Identificaram-se apenas alguns elementos precursores que remontam à época da criação da PROPAAE tais como a Normativa PROPAAE nº 01/2010 que instituiu o Programa e, majoritariamente as modalidades dos benefícios vigentes, assim como a Normativa 03/2011 que adequou o citado Programa à legislação federal. É forçoso ressaltar que tais documentos são extremamente sucintos, limitando-se apenas a pontos genéricos.

⁴³ Procedimento Operacional Padrão é um documento organizacional que traduz o planejamento do trabalho a ser executado, sendo uma descrição detalhada de todas as medidas necessárias para a realização de uma tarefa.

Tal constatação foi validada pela percepção apresentada, no momento da entrevista concedida ao pesquisador, por múltiplos agentes que executam o Programa no âmbito dessa Pró-Reitoria. Na percepção do entrevistado E12, efetivamente o Programa não está estruturado e apresenta-se fragmentado em alguns instrumentos regulamentadores:

Nós não temos uma norma específica do Programa, nós temos vários normativos, então, quase nada é regulamentado, vamos alinhando os elementos regulamentadores existentes por não termos um programa, temos apenas várias normatizações dos auxílios. Demanda, de fato, se ter um programa ou uma política de permanência qualificada [...] Nós trabalhamos basicamente com o conteúdo do edital. (informação verbal, E12)

Convém salientar que o edital de seleção de candidatos aos benefícios ofertados pela PROPAAE através do PPQ, citado pelo entrevistado E12, apesar de se configurar como um ato normativo pelo Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório⁴⁴ em função de estabelecer regras às quais estão vinculados, tanto a Administração quanto os candidatos, deve estar sedimentado e guardar subordinação a um instrumento regulamentador que abarque todas as regras nele postas, não sendo utilizado, portanto, como um elemento normativo precípua.

Situação análoga foi identificada e devidamente apontada como desconformidade, pela auditoria realizada pela CGU na Universidade Federal de Itajubá:

Verificou-se o acréscimo de critérios/conceitos nos editais de seleção para ingresso no Programa de Assistência Estudantil da Unifei, referente ao exercício de 2015, (1º Edital – Auxílio Permanência, 2º Edital – Auxílio Alimentação, 3º Edital – Auxílio Permanência), sem que as regras descritas abaixo estivessem previstas nos Normativos da Unifei para a percepção pelos discentes de graduação dos referidos benefícios estudantis. (BRASIL, 2016b, p. 24)

O entrevistado E10 se manifestou reafirmando a não existência do elemento ordenador central da política em estudo na UFRB, bem como externando o aspecto desagregado com o qual se apresentam os elementos normalizadores empregados pela PROPAAE:

Acredito que necessitamos de mais regulamentações, a primeira delas, a mais importante a meu ver, e que me parece está sendo aprimorada ou construída, não saberia dizer exatamente, é a resolução sob a assistência estudantil da PROPAAE.

⁴⁴ O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório se constitui em um dos princípios da Administração Pública que norteiam os atos administrativos e versa acerca da vinculação que deve haver às regras constantes em instrumento convocatório.

Nós nos pautamos em várias normativas, mas, uma normativa completa, que possua todos os detalhes do Programa e de sua execução de forma consolidada, não temos, contamos apenas com elementos fragmentados. (informação verbal, E10)

De acordo com o entrevistado E15, as normativas que regulamentam o PNAES na UFRB são consideradas:

Altamente insuficientes, as nossas normativas estão todas defasadas e estão prontas, pois a equipe, através de uma comissão, já as reavaliou e encaminhou à Pró-Reitoria. [...] Esta por sua vez submeteu para a aprovação do Comitê de Acompanhamento de Políticas Afirmativas, que é atrelado ao CONSUNI e não obtivemos mais um posicionamento. Nós não temos o Programa de Permanência Qualificada escrito, temos: normativas, editais, resoluções [...], mas o Programa, nós não temos, isso é muito grave. (informação verbal, E15)

Em concordância com o posicionamento desse respondente, o entrevistado E11 (informação verbal, E11) declarou que em função das deficiências regulamentadoras as normas são fixadas unicamente através dos editais de seleção do PPQ. Os elementos apresentados pelos agentes que operacionalizam o Programa, se harmonizam com as informações prestadas pela gestão em nível estratégico desta Pró-Reitoria, a qual se posicionou nos seguintes termos:

[...] Temos normativas específicas para cada uma das modalidades [...], mas algumas delas estão sendo revisadas, inclusive estamos elaborando uma resolução do Programa de Permanência Qualificada que vai englobar todas essas modalidades de auxílios e outras que não são de auxílios que vão está colocadas dentro dos eixos que o Fonaprace possibilita à assistência estudantil. (informação verbal, E1)

Em síntese, apurou-se que para quatorze dos dezessete entrevistados as normas do PPQ não são consideradas suficientes e demandam, portanto de regulamentações, dois consideram-nas parcialmente suficientes e apenas um considera os normativos plenamente suficientes. Essa desconformidade gera o subjetivismo na aplicação dos critérios, conforme pontuou o entrevistado E4: “justamente por não está regulamentado, chega uma situação hoje que é avaliada de uma forma [...] daqui a algum tempo uma situação semelhante àquela, é definida de outra forma” (informação verbal, E4).

Os instrumentos normativos vigentes identificados e que norteiam as ações de assistência direta disponibilizada através do PPQ ao corpo discente em situação de comprovada vulnerabilidade socioeconômica, não obstante as deficiências apontadas são: a Normativa PROPAAE nº 01/2010, que instituiu os auxílios: Moradia, Pecuniário Moradia, Alimentação, Pecuniário Alimentação, Transporte, Promoção da Saúde e Auxílio para

participação em eventos acadêmicos. Esse último benefício, conforme se constatou através do mapeamento dos processos de pagamentos analisados, até o mês de agosto/2019 não era precedido de processo seletivo. Bastava, para a obtenção do mesmo, que o estudante pleiteante realizasse um requerimento e apresentasse a documentação exigida para obtenção do auxílio e que houvesse recurso orçamentário disponível.

A fim de sanar inconformidades similares à situação em comento, em 22 de agosto de 2019, em consonância com as determinações exaradas pela CGU em função das auditorias realizadas na gestão do PNAES nas IFES e na própria SESu-MEC, foi expedido por essa Secretaria o Ofício Circular de nº 16/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU-MEC recomendando às Pró-Reitorias responsáveis, na qual se incluiu a PROPAAE, uma série de práticas de gestão dos recursos do Programa e adoção de controles mais rígidos, dentre elas, a suspensão da concessão de benefícios a estudantes que não tivessem concorrido e sido aprovado sem processo seletivo. Assim, em atendimento à recomendação supracitada, esta Pró-Reitoria passou a adotar a aplicação de certames para concessão dessa modalidade de benefício.

A PROPAAE conta, ainda, com a Normativa nº 02/2012 que regulamenta a concessão dos benefícios: Auxílio Eventual a Alimentação, Auxílio Creche, Auxílio Promoção da Saúde e Auxílio Emergencial, com exceção do primeiro, de forma análoga, tais auxílios também tiveram a concessão sobrestada a partir de setembro/2019 pelo mesmo motivo (não adoção de processos seletivos), corroborando, para a percepção quanto a fragilidades dos mecanismos regulamentadores desta Pró-Reitoria.

A fim de reparar parcialmente a não conformidade citada, foi expedida pela PROPAAE em 04 de outubro de 2019 a Instrução Normativa nº 02/2019 tornando sem efeito os itens da Normativa 02/2012 que aludia à concessão do Auxílio Emergencial, alterando a sua nomenclatura para Auxílio Pecuniário Emergencial à Alimentação e dispendo sob o regramento de seleção para o mesmo.

Concernente à concessão da Bolsa Esporte, identificou-se que essa modalidade de benefício ainda não possui um instrumento normatizador, sendo ofertada unicamente sob as diretrizes constantes em editais anuais de seleção, carecendo, portanto, de regulamentação.

Em decorrência da análise dos editais dos processos de seleção dos benefícios do PPQ dos últimos cinco anos foi possível concluir que as ocorrências supramencionadas são emblemáticas e que em função da baixa resolutividade da PROPAAE, no sentido de sanar proativamente as deficiências apresentadas pelos seus instrumentos normativos, as mesmas

têm sido dirimidas por força de atuação de instâncias externas, a exemplo da SESu-MEC e do Ministério Público Federal.

Desse modo, verificou-se que as diretrizes para operacionalização da política pública em estudo no âmbito da UFRB são fornecidas através dos normativos expedidos pela própria PROPAAE, salvo a modalidade do benefício Auxílio vinculado a Projeto Institucional, o qual foi regulamentado por uma portaria da Reitoria (Portaria UFRB nº 652/2013). Não existe, entretanto, um documento agregador da política no âmbito da UFRB previamente instituído e devidamente publicizado. Dentre as deficiências identificadas nos supramencionados normativos pode ser citada a ausência de explicitação e detalhamento de todos os procedimentos para suspensão dos benefícios.

Observou-se, também, que nos casos em que há omissão desses instrumentos, a Pró-Reitoria recorre às premissas previstas no próprio Decreto 7.234/2010, no que pese essa legislação apresentar diretrizes no âmbito geral sem, portanto, abarcar as particularidades de cada IFES. Justamente por conta desse aspecto, o regramento instituidor da política em estudo incumbiu, às universidades, o dever de suplementar os marcos regulatórios para execução do Programa.

Na avaliação da gestão do PNAES realizada pela CGU através de auditoria realizada na Universidade Federal de Itajubá, IFES na qual foram detectadas fragilidades similares a da UFRB no que tange a esse tópico, foi recomendada a atualização dos normativos do PNAES de forma a:

- detalhar os atos jurídicos, especialmente, quanto à explicitação de critérios objetivos [...] para selecionar os alunos para ingresso no Programa de Assistência Estudantil – Pnaes da Universidade;
- explicitar todos os critérios de seleção de alunos da graduação presencial, de suspensão do benefício e dos critérios de contrapartida;
- contemplar as situações em que os beneficiários podem interpor recursos contra as decisões da Diretoria de Assistência estudantil – DAE, bem como prazos de recursos contra as decisões desta instância, além do decurso de tempo de análise por parte da DAE, da mesma maneira contemplar todas as hipóteses de suspensão do benefício. (BRASIL, 2016b, p. 10)

Isto posto, e haja vista que, conforme pontuado pelos entrevistados, já se iniciou um movimento no sentido de implementar a revisão dos normativos da política de assistência estudantil, os quais entretanto, conforme citados pelos mesmos, se encontram retidos em uma instância deliberativa dessa Universidade, faz-se, portanto, necessário, precipuamente, realizar as tratativas no sentido de retomar os trabalhos paralisados. Contudo, sem nenhum

demérito ao esforço já realizado, percebe-se a necessidade de construção de bases regulamentadoras mais sólidas. Além disso, verificou-se a carência de outros mecanismos formalizadores que tem o potencial de aprimorar a gestão do PNAES os quais terão a sua implementação proposta mediante o relatório conclusivo do presente estudo.

5.1.1.4 Os mecanismos de controles internos administrativos

Fundamentando-se no referencial teórico, no âmbito do setor público, a função “controle” se constitui um dos mecanismos da governança pública e tem como objetivo direcionar o desempenho da gestão garantindo que essa atue em consonância com os princípios basilares da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência dentre outros, intentando garantir a boa condução das políticas públicas e o alcance do interesse coletivo, pois segundo Diniz (2001, p. 21) a governança pública “diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”.

Tal sentido é expresso no art. 2º, inciso I, do Decreto 9.203/2017, ao definir a política de governança da administração pública federal como sendo o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e **controle postos em prática** para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017c, grifo nosso). O citado Decreto, em seu artigo 4º, arrola como uma das diretrizes da governança pública: “[...] VI - implementar controles internos [...]” (Ibid, loc. cit.).

Em concordância com o Princípio da Autotutela, ou seja, da capacidade que cada órgão/ente público possui de fiscalizar seus próprios atos de gestão, o Controle se constitui uma prerrogativa dessas estruturas organizacionais, abarcando, assim, a UFRB por intermédio da PROPAAE, executora da política em estudo. Nesse sentido se posiciona Carvalho Filho (2015), ao defini-lo como sendo: “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 975).

Logo, os mecanismos de controles internos administrativos da gestão do PNAES tem um caráter transversal e perpassam vários processos no âmbito desse Programa, tais como: o planejamento das ações implementadas, a seleção dos estudantes e a execução do mesmo, através dos fluxos de pagamento dos benefícios e o acompanhamento sociopedagógico dos

beneficiários. A fim de identificar os procedimentos e instrumentos empregados por essa Pró-Reitoria nos processos supramencionados, realizou-se o mapeamento dos mesmos com vistas a identificar possíveis desconformidades com relação às recomendações preconizadas pela CGU por meio das auditorias realizadas nas IFES.

Ademais, com o propósito de identificar o entendimento dos atores que operacionalizam a política em estudo na PROPAAE/UFRB acerca do planejamento e dos controles utilizados, incluíram-se no roteiro de entrevistas as seguintes perguntas:

- (i) Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação do (a)s: Coordenadoria de Assuntos Estudantis; Núcleo de Acompanhamento Integral ao Estudante; Assistentes Sociais; Pedagogos e Técnicos em Assuntos Educacionais no processo?
- (ii) Quais os mecanismos de controle interno empregado com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?

No que tange a etapa de planejamento das ações implementadas pela PROPAAE, identificou-se fragilidades similares às identificadas em algumas das IFES auditadas pela CGU. A título exemplificativo, observou-se que para manutenção do quantitativo de auxílios concedidos em cada modalidade das ações vigentes no Programa, os quais foram determinados de forma assistemática, a PROPAAE utiliza-se da prática de reposição das vagas decorrentes, especialmente, da conclusão de curso por parte dos beneficiários ou de desligamento destes.

Não foi apresentada ou identificada nenhuma metodologia que possibilite suportar os critérios empregados para distribuição dos benefícios e da alocação dos mesmos entre os *campi*, como por exemplo: estudo de demandas sociais, consulta à comunidade acadêmica ou aos profissionais que operacionalizam a política, sobretudo, aos assistentes sociais. Situação similar foi identificada pela CGU nas auditorias realizadas em diversas IFES. Na Universidade Federal do Amapá foi pontuado que:

A Pró-Reitoria de Extensão e Ações Comunitárias (Proeac), responsável pela execução da política pública na universidade, não realizou estudos técnicos que permitissem obter dados sobre a demanda por assistência estudantil no âmbito da Unifap, o que inviabilizou um planejamento adequado. (BRASIL, 2017d, p. 6)

Na Universidade Federal de Roraima, este órgão de controle apontou que, no que diz respeito ao planejamento das ações “a participação dos assistentes sociais se resumiu à

comissão avaliadora dos editais de seleção, sendo recomendada a essa IFES: “Elaborar orçamento para cada ação do PNAES de modo que os recursos do PNAES sejam distribuídos com base em critérios” (BRASIL, 2016c, p. 88).

A disposição da gestão em nível estratégico da PROPAAE acerca das questões postas nas entrevistas foi na direção de acolher a necessidade de aprimoramento das ações de planejamento no âmbito da UFRB:

A Política de Assistência da UFRB e de qualquer universidade é orientada pelo Decreto do PNAES que define as dez áreas de atuação [...]. Precisamos aprimorar o nosso planejamento, definir melhor os nossos indicadores de avaliação, fazer uma pesquisa de satisfação dos usuários, porque isso orientaria melhor nosso planejamento e talvez, implicasse na melhoria da política. Precisamos ainda planejar um credenciamento anual ou bianual dos beneficiários e obviamente, implementar a instalação do sistema de Assistência Estudantil, o que facilitaria, também, o planejamento. (informação verbal, E1)

Na perspectiva da gestão em nível tático desta Pró-Reitoria, a fragilidade no planejamento das ações implementadas é potencializada pela indefinição do orçamento anual, condicionando as ações à disponibilidade de recursos. O entrevistado E2, ainda, evidenciou que não existe a participação dos agentes que operam a política nos direcionamentos quanto às ações implementadas:

Nosso planejamento, até pelas incertezas orçamentárias que temos, pois não se sabe com muita certeza qual o dotação orçamentária vai ser disponibilizada e qual o recurso orçamentário vai ser passível de execução, ele acaba se reduzindo a um curto prazo. [...], mas não temos ainda uma consistência para fazer uma avaliação, um planejamento para quatro, cinco anos na área de assistência estudantil, porque os orçamentos são reiteradas vezes bloqueados e liberados em parcelas ou no final do exercício, então, fica difícil fazer um planejamento nesse sentido. [...] Os Núcleos da PROPAAE nos Centros de Ensino não tem uma participação significativa no processo de planejamento. (informação verbal, E2)

Um aspecto observado, no momento das entrevistas realizadas com os profissionais que atuam no nível operacional na PROPAAE acerca da temática em comento foi que, dada a pouca familiaridade desses atores com os mecanismos de planejamento, os mesmos tendem (especialmente, os assistentes sociais) a associá-los à atividade de elaboração dos editais de seleção, na qual estes tem alguma participação, entretanto, em suas falas deixam transparecer a não interação no processo de tomada de decisão quanto às ações a serem executadas. Tal aspecto pode ser comprovado, a título exemplificativo, na entrevista concedida pelo entrevistado E5:

Eu diria que participamos parcialmente, porque **na elaboração de editais** somos sempre ouvidos, de alguma forma somos chamados para fazer algumas modificações. Recentemente, ocorreu seleção do PPQ [...] e **nós não fomos chamados antes** para discutir as modalidades, somente ficamos sabendo para quais modalidades seria disponibilizadas as vagas, não foi algo conversado previamente conosco. (informação verbal, grifos nossos, E5)

No tocante aos controles internos administrativos relativos à seleção de alunos para as ações assistenciais ordinárias do PPQ, verificou-se que tais seleções são reguladas por meio de editais, com exceção das modalidades citadas no tópico anterior, nas quais ainda não foram instituídos esses mecanismos, a saber: auxílio creche e auxílio promoção da saúde.

O processo de seleção dos estudantes candidatos a uma das ações assistenciais do PPQ ocorre semestralmente, com exceção do ano de 2019, que em função da expectativa de redução nos recursos orçamentários para o exercício seguinte, somente realizou-se no primeiro semestre.

A divulgação dos processos seletivos se dá por meio da publicação dos editais no sítio da PROPAAE e a seleção envolve critérios socioeconômicos, os quais são avaliados individualmente pelos assistentes sociais lotados, tanto na sede, quanto nos Núcleos desta Pró-Reitoria situados nos *campi* da UFRB. Dada a criticidade desses dois momentos para o processo de seleção, reservou-se a análise de ambos para um tópico posterior.

Quanto aos controles administrativos relativos à execução da política, identificou-se outro fator extremamente crítico na gestão de recursos do PNAES na PROPAAE e que tange a fragilidades no fluxo de pagamento dos benefícios decorrente da ausência de um sistema informatizado. As folhas de pagamentos dos beneficiários do PPQ são confeccionadas com base em dados imputados manualmente por um servidor do Núcleo de Gestão de Atendimento e Documentação da PROPAAE, em planilhas eletrônicas do Microsoft Excel⁴⁵, encaminhadas mensalmente ao (a) Pró-Reitor (a) para a conferência e autorização. Entretanto, este (a) não possui recursos técnicos/humanos para realizá-lo (a) satisfatoriamente. Tal situação tem potencial de ensejar prejuízos ao Erário em função da possibilidade de realização de pagamentos indevidos.

⁴⁵ O Microsoft Office Excel é um popular editor de planilhas produzido pela Microsoft e usado para armazenar, organizar e analisar diferentes tipos de dados, capacitado com ferramentas de cálculo, construção de gráficos, dentre outros atributos.

Além da deficiência supracitada, o fluxo do processo de pagamento ainda apresenta deficiência em função de não garantir adequada observância ao Princípio da Segregação de Funções⁴⁶ entre aquele que efetiva o pagamento e aquele que reconhece o direito ao mesmo.

Esse aspecto foi analisado e devidamente pontuado pela CGU na auditoria do PNAES realizada na Universidade Federal de Roraima na qual, apesar do fluxo de pagamento percorrer inúmeros setores distintos, ainda assim, foi identificado falha no procedimento de conferência:

Observa-se que o fluxo de pagamento passa por pelo menos 6 setores de modo a cada um deles executar funções diferentes e complementares, garantindo a segregação de funções e atos. No entanto, o ato de autorização de pagamento pela PROAD carece de procedimentos de controles internos e de seus registros no processo. A PROAD autoriza o pagamento, contudo não analisa e registra se o conteúdo dos dados das planilhas encaminhadas pela DAES para pagamento é consistentes e corretos em relação, pelo menos, ao edital de resultado de seleção do Programa e aos valores a serem pagos por beneficiário. (BRASIL, 2016c, p. 83)

O acompanhamento do desempenho acadêmico dos beneficiários se constitui mais uma das etapas dos controles administrativos relativa à execução do PNAES que se mostra deficitária na UFRB, de modo análogo, em função da ausência de suporte tecnológico, além de causar uma sobrecarga de atividades manuais aos profissionais que desempenham tal tarefa.

Segundo o entrevistado E4 (informação verbal, E4), a realização do acompanhamento acadêmico nessa Pró-Reitoria ocorre semestralmente através da consulta individualizada aos históricos acadêmicos de todos os beneficiários, os quais são emitidos por intermédio do sistema SIGAA⁴⁷, demandando um tempo demasiadamente alongado para a realização das análises, e nesse intervalo, frequentemente ocorrem situações de estudantes que não estão mais regulares e que, entretanto, continuam recebendo o benefício.

Desconformidade similar foi identificada e devidamente apontada na auditoria realizada pela CGU na Universidade Federal da Paraíba. De acordo com a manifestação desse órgão de controle, outro “motivo de inadequação dos controles internos é o excesso de atividades de controle de beneficiários realizadas manualmente, o que vem acarretando até mesmo

⁴⁶ O Princípio da Segregação de Funções objetiva um maior controle e segurança na realização dos atos administrativos, abolindo terminantemente qualquer acúmulo indevido de funções aos seus agentes a fim de evitar conflitos de interesses e consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização.

⁴⁷ O SIGAA - Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas é o sistema informatizado de gestão da área acadêmica.

pagamentos a beneficiários que não deveriam estar na folha de pagamento” (BRASIL, 2015b, p. 3).

Ainda, no que tange ao acompanhamento do desempenho acadêmico dos beneficiários, ao verificar-se, por amostragem, vinte pastas dos estudantes beneficiários do Programa, não se identificou o registro de documentação probante do acompanhamento acadêmico semestral realizado pelos servidores da área pedagógica, tais como um histórico acadêmico devidamente avaliado e datado pelo profissional responsável pela avaliação ou de um formulário específico atestando tal informação.

Concernente à conferência de documentos/itens pelo Serviço Social quando do processo seletivo, observou-se nas pastas dos estudantes analisadas o emprego de um parecer conclusivo quanto aos critérios de avaliação/homologação do resultado da análise pelo assistente social, atestando que os discentes selecionados se enquadram na prioridade de serem inseridos no Programa por cumprir os pré-requisitos legais. Porém, nas pastas dos estudantes de iniciais L. L. C. V., I. O. J. e J. C. F., não foram identificados tais documentos, existindo apenas uma anotação manuscrita datada, mas sem identificação do autor, contendo informações coletadas na entrevista social. Presume-se que possivelmente tais anotações foram confeccionadas com vistas à elaboração do parecer conclusivo, porém, por motivos desconhecidos, findou-se o processo sem o mesmo, corroborando com o entendimento acerca da necessidade de estabelecimento de procedimentos padrão a fim de evitar tal desconformidade.

Por fim, identificou-se fragilidades no controle das prestações de contas dos auxílios eventuais (auxílio promoção a saúde e auxílio para participação em eventos acadêmicos). Apesar do dever expresso na normativa instituidora desses benefícios e no termo de compromisso assinado pelos beneficiários, os Núcleos dessa Pró-Reitoria não realizam o acompanhamento sistemático desse procedimento, ficando essa incumbência, unicamente, a cargo do núcleo responsável pela realização dos pagamentos. Tal fragilidade contraria o parágrafo único do artigo 70 da CF/88 que reza que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988)

Destarte, as fragilidades/desconformidades observadas na gestão dos recursos do PNAES na PROPAAE/UFRB demonstram deficiências nos controles instituídos. A essa

constatação chegou a CGU no Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil:

Trata-se da ausência de diretrizes operacionais para realizar a priorização estabelecida no artigo 5º do Decreto nº 7.234/2010. Verifica-se que **essa lacuna** está mais fortemente **relacionada à aspectos de controle** para garantia de resultados do que preservação da autonomia universitária. (BRASIL, 2017c, p. 20, grifos nossos)

Isto posto, analisa-se a seguir se o órgão da UFRB responsável pela gestão dos recursos do PNAES emprega recursos tecnológicos em suporte aos processos gerenciais.

5.1.1.5 O emprego de recursos tecnológicos

A necessidade de adoção de um sistema informatizado que dê suporte aos processos de gestão dos recursos do PNAES no âmbito da UFRB através da PROPAAE é premente, sobretudo, pelos motivos já explicitados e está intrinsecamente imbricado às boas práticas de governança para implementação da política pública em estudo, instrumentalizando-a a consecução dos seus objetivos. Para tanto, conforme já mencionado por Saravia (2006) se faz necessário o emprego de diversos recursos, dentre eles, o tecnológico.

Nesse contexto se faz necessário ressaltar que tais recursos já existem e estão ao alcance da PROPAAE, haja vista que constituem o Sistema Integrado de Gestão – SIG, desenvolvido pela diretoria de sistemas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), o qual fora adquirido em 2009 pela UFRB, através de termo de cooperação para uso externo firmado com essa IFES.

Tal mecanismo tecnológico se constitui uma solução gerencial integrada aprovada pelo MEC e já implantada em mais de 30 instituições públicas federais, e têm como finalidade fomentar um processo de gestão mais eficiente. O mesmo é composto pelos seguintes sistemas, já devidamente instituídos na UFRB: Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) e o Sistema Integrado de Gestão e Recursos Humanos (SIGRH) implantado em 2013; Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e de Projetos (SIGPP) introduzido em 2015 e o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) implementado em 2017.

Entre os dispositivos integrantes do SIPAC encontram-se os módulos: Assistência Estudantil e Bolsas, ambos projetados com o intuito de atender às necessidades das Pró-Reitorias de Assistência ao Estudante, automatizando os seus processos de forma integrada

aos demais sistemas do SIG, especialmente ao SIGAA, no qual estão contidas todas as informações concernentes à vida acadêmica dos estudantes, que, conforme pontuado no tópico anterior por um dos entrevistados que atua na área pedagógica da PROPAAE, atualmente é utilizado unicamente para disponibilização dos históricos acadêmicos com vistas à realização do acompanhamento manual dos beneficiários do PPQ.

A CGU se manifestou, em diversas oportunidades, nas auditorias da gestão do PNAES realizadas nas IFES acerca da relevância do emprego desse mecanismo para o Programa, como, por exemplo, na Universidade Federal do Ceará:

[...] o Programa Bolsa de Iniciação Acadêmica possui um módulo específico para sua execução, o **Módulo Bolsa**. Este módulo está interligado ao SIGAA e, por meio dele, a equipe pode acessar o formulário de inscrição preenchido pelo estudante; gerenciar o resultado do processo seletivo, editando quem foi deferido, indeferido ou ficou na lista de espera; e alocar o estudante nos setores nos quais cumprirão a carga horária da bolsa. [...] A PRAE também dispõe de **um módulo para execução das demandas pelo benefício** Ajuda de Custo, também interligado ao SIGAA, que permite o acesso aos dados dos alunos demandantes. Este sistema [...] permite a geração de folhas de pagamento e outros relatórios gerenciais, atendendo de forma satisfatória o processo de concessão desse benefício [...]. (BRASIL, 2015b, p. 12, grifos nossos)

Conforme é possível conceber, os citados módulos possuem diversas funcionalidades que permitem tanto aos gestores da assistência estudantil, em seus variados níveis, quanto aos servidores que a operacionalizam, administrar informações e processos inerentes à condução das ações do PNAES como: a análise do perfil acadêmico do estudante desde o seu ingresso na instituição, o acompanhamento do seu desempenho acadêmico durante a permanência no curso de graduação, o monitoramento de sua vinculação ao programa, a geração de folhas de pagamentos interligadas ao sistema acadêmico (permitindo a exclusão automática em caso de desvinculação decorrente de trancamento, não realização de matrícula ou conclusão do curso), além da disponibilização de inúmeros relatórios gerenciais para suportar a tomada de decisão.

Acerca das dificuldades enfrentadas pelos profissionais que operacionalizam a política no âmbito da UFRB através da PROPAAE, resultantes do não emprego de recursos tecnológicos, o entrevistado E11, ao responder o questionamento acerca dos mecanismos de controle utilizados a fim de evitar a concessão irregular de benefícios do PPQ, deixa transparecer certa frustração em função de ter que realizar tarefas manuais que seriam banidas com o emprego de recursos tecnológicos e que otimizaria suas atividades:

Não temos um sistema eficiente, realizamos as nossas atividades manualmente, verificando individualmente os históricos acadêmicos dos estudantes a fim de

acompanhar o desempenho desses estudantes. [...] Não temos informações, por exemplo, de quantos estudantes trancaram haja vista que o trancamento é eletrônico, estamos totalmente alheios, não sabemos o que fazer. Continuamos fazendo tabelas do Excel e consultando individualmente os históricos, em 2016 nós já havíamos colocado essa problemática e ainda não temos uma solução para a mesma. (informação verbal, E11)

Ao explicar na entrevista concedida como ocorre a sistemática para apuração dos resultados do processo seletivo para a concessão dos benefícios na PROPAAE, o entrevistado E10 apresenta-o como um processo desprovido de meios sistemáticos sofisticados, e assim como o entrevistado E11, mostra-se desejoso pela implementação dos módulos do SIPAC nessa Pró-Reitoria.

Os cálculos dos pesos atribuídos a cada critério de seleção é realizado através de um barema confeccionado em uma planilha em Excel, **não é um sistema**, existe essa perspectiva de implantar o sistema com o Módulo de Assistência Estudantil que foi adquirido pela UFRB e que pelo que ouvi dizer, ainda está sendo customizado a fim de atender as especificidades daqui da universidade. **Existe o anseio** que o Módulo de Assistência Estudantil seja de fato adotado. (informação verbal, grifos nossos, E10)

Percebeu-se, também, que alguns dos entrevistados deixaram transparecer em suas falas a percepção de que a implantação de um recurso tecnológico na PROPAAE seria algo no campo do abstrato ou especulativo, como foi apreendido no depoimento do entrevistado E5: “[...] tinha uma proposta aqui na Universidade de um programa que iria sistematizar tudo isso [o processo de seleção]” (informação verbal, E5).

A gestão em nível estratégico da PROPAAE demonstrou ter ciência quanto a não implantação dos supracitados módulos, como também dos benefícios que um sistema integrado traria para a gestão dos recursos do PNAES na UFRB, apesar de não explicitar o(s) motivo(s) pelo(s) qual (i)s os mesmos ainda não foram implantados:

A nossa sistemática ainda tem fragilidades, não nos dá segurança de que essas falhas [de concessão de benefícios indevidos] não ocorram. Nós temos o módulo de Assistência Estudantil que ainda não está funcionando e temos a necessidade que os nossos sistemas dialoguem [atuem integrados] com os outros sistemas de uso, por exemplo, da PROEXT, da SURRAC, de outras instâncias, para que as informações possam ser compartilhadas a fim de que possamos realizar os nossos processos de pagamentos na certeza, por exemplo: que o aluno concluiu o curso e que não vai receber o benefício, que o aluno está com a matrícula trancada, por isso a sua bolsa está suspensa. Ainda não temos essas informações muito bem trabalhadas. (informação verbal, E1)

Situação congênere a da UFRB foi identificada pela CGU nas auditorias do PNAES realizadas em diversas IFES, dentre elas na Universidade Federal da Roraima, na qual, sua

gestão, ante a recomendação deste órgão controle quanto à necessidade de implantação de um sistema informatizado, se manifestou nos seguintes termos:

Existe o sistema SIG adquirido pela UFRR e neste sistema existe o módulo para registro e controle de programas assistenciais, porém ainda não foi implementado. A PROAD irá procurar agilizar esta ação na instituição conjuntamente com a PRAE para tornar os controles internos das pró-reitorias envolvidas mais consistentes. (BRASIL, 2016c, p. 83-84)

Na auditoria realizada na Universidade Federal de Itajubá, a CGU detectou a realização de pagamentos indevidos (recebimento de benefício por alunos reprovados por falta) em função de fragilidades nos recursos tecnológicos utilizados, obtendo como esclarecimento da sua gestão uma situação pontuada pelo entrevistado E4 (informação verbal⁶⁰) como sendo recorrente na UFRB e que tange a uma lacuna na atualização das informações:

[...] quanto aos beneficiários do Pnaes reprovados por falta recebendo auxílio de assistência estudantil:
A verificação da lista dos alunos reprovados por frequência acontece ao final de cada semestre, visto que não há um controle mensal por parte dos professores desta Universidade. Desta maneira, somente quando as notas e frequência estão para serem lançadas no sistema é que a DAE toma conhecimento das reprovações. (BRASIL, 2016b, p. 14-15)

Assim, não obstante o sistema do qual os módulos de que se trata ter sido implantado em 2013 e possuir diversas funcionalidades, às quais apresentam o potencial de adequar boa parte das fragilidades até então apresentadas, os mesmos ainda se encontram em desuso pela PROPAAE/UFRB. Nessa conjuntura, faz-se coro à constatação a que chegou a CGU em seu parecer de auditoria ao abordar acerca de deficiência análoga identificada Universidade Federal da Paraíba:

Avalia-se que a adoção de um sistema informatizado no gerenciamento das rotinas pertinentes poderia sanar em grande parte os problemas identificados e contribuiria para que os servidores pudessem desenvolver outras atividades pertinentes à assistência estudantil. (BRASIL, 2015b, p. 3)

Outra questão observada diz respeito ao impacto que a inexistência de recursos tecnológicos causa para o efetivo acompanhamento das contrapartidas exigidas aos beneficiários do Programa, as quais serão abordadas em um tópico posterior. Percebeu-se nos depoimentos dos entrevistados que operacionalizam essa política, que além de não estar implantado um dispositivo sistemático que retire automaticamente da folha de pagamento os

estudantes em situação de desconformidade, existe uma deficiência no acompanhamento da frequência dos estudantes, haja vista que segundo tais profissionais, não existe uma sistematização online da mesma. Cumpre ressaltar que atualmente a verificação da lista dos alunos reprovados por frequência acontece somente ao final de cada semestre.

5.1.2 Áreas de aplicação dos recursos

Utilizando-se como parâmetro a modelagem do ciclo das políticas públicas apresentadas por Secchi (2017), pode-se estabelecer uma conexão entre o estágio Implementação com a dimensão da aplicabilidade dos recursos do PNAES nas instituições federais de ensino, haja vista que nesse momento da política em análise, as deliberações acerca dos expedientes empregados a fim de enfrentar o problema público identificado (a ausência de condições de permanência nas IFES dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis) são materializadas ou transformadas em ações concretas. No entendimento de Howlett, Ramesh e Perl (2013), esse estágio compreende “O esforço, os conhecimentos e os **recursos empregados** para traduzir as decisões políticas em ação” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 129, grifo nosso).

Conforme já explicitado no capítulo cinco do presente estudo, as áreas estratégicas da assistência estudantil nas quais os recursos do PNAES devem ser aplicados pelas IFES estão devidamente previstas no art. 3º, §1º do Decreto regulamentador dessa política pública, e são compostas por dez ações interventivas. Contudo, a citada legislação facultou a essas instituições a escolha daquelas que mais se adéquam às suas particularidades.

Ao analisar esse aspecto da gestão do PNAES na auditoria realizada na Universidade Federal da Roraima, a CGU se manifestou nos seguintes termos ante a não conformidade de algumas ações realizadas com recursos do Programa por essa IFES:

A UFRR não classificou as trinta ações que utilizaram recursos do PNAES dentro das áreas previstas no § 1º do artigo do Decreto 7.234/2010. As ações que fogem a essa regra são as duas ligadas à [...] O achado que reflete esse fato é: “Utilização inadequada dos recursos orçamentário-financeiros da Ação ‘4002’ (PNAES)[...]”. (BRASIL, 2016c, p. 39-40)

Dessa forma, a fim de verificar o nível de conformidade do conjunto de benefícios oferecidos pelo Programa da UFRB (o PPQ), através da PROPAAE, com as áreas preconizadas na legislação supramencionada, realizou-se uma correlação entre ambas, a qual

será devidamente apresentada no relatório conclusivo do presente estudo, demonstrando-se que, em linhas gerais, estão compatíveis e de acordo com o Decreto de nº 7.234/2010.

Porém, um aspecto avaliado nas auditorias da gestão do PNAES realizados pela CGU nas IFES, o qual também foi analisado pelo presente estudo no âmbito da PROPAAE/UFRB, versa acerca da ordenança contida no art. 4º da legislação do Decreto instituidor do Programa, que determina a participação dos estudantes no processo de seleção das estratégias de combate à vulnerabilidade socioeconômica:

As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, [...] considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades **identificadas por seu corpo discente**. (BRASIL, 2010a, grifo nosso)

A inclusão desse comando na legislação que regulamentou o PNAES visa atender aos interesses do segmento diretamente atingido por essa política pública, ou seja, os próprios estudantes vulnerabilizados socioeconomicamente, e encontra-se em consonância com o art. 3º, inciso I, da LDB, no qual afirma ser provisionado aos estudantes “igualdade de condições para o acesso e **permanência**” (BRASIL, 1996, grifo nosso). Finatti, Alves e Silveira (2007) apresentam o rol das áreas com potencial para fomentar a manutenção desses estudantes, as quais se harmonizam com as ações propostas pelo Decreto instituidor do Programa:

Para que o aluno possa desenvolver-se em sua plenitude acadêmica, é necessário associar, à qualidade do ensino ministrado, uma política efetiva de assistência, em termos de moradia, alimentação, saúde, esporte, cultura e lazer, entre outras condições. (FINATTI, ALVES e SILVEIRA, 2007, p. 248)

Nessa esteira se posiciona Alves (2002), correlacionando o êxito acadêmico dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis com os mecanismos assistenciais empregados:

[...] A busca da redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade brasileira. Essa democratização não se pode efetivar apenas mediante o acesso à educação superior gratuita. Torna-se necessária a criação de **mecanismos que garantam a permanência** dos que nela ingressam, **reduzindo os efeitos das desigualdades** apresentadas por um conjunto de estudantes, provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e que **apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica** com sucesso. (ALVES, 2002, p. 29, grifos nossos)

Cruz (2011) amplia essa perspectiva, especialmente para os estudantes que se encontram em regiões menos favorecidas, como a região do Recôncavo da Bahia na qual a

UFRB está inserida, ao afirmar que:

As disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil em relação a todas as etapas da educação. Tais desigualdades regionais obrigam a conviver realidades díspares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços públicos compatíveis com sua dignidade. Indicadores como taxas de analfabetismo, de atendimento e de escolarização denunciam que, no Brasil, persiste elevada exclusão educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. (CRUZ, 2011, p. 85)

Portanto, o legislador, ao incluir o supramencionado comando no Decreto instituidor do PNAES, possivelmente tentou dotar esses atores de plena capacidade para pleitear as ações assistenciais que atendam às suas efetivas necessidades. No entanto, não há diretrizes específicas de como as IFES devem proceder para contemplar as demandas estudantis no planejamento dessas ações.

Nesse sentido, a CGU explicita, no Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil, a metodologia empregada a fim de mensurar a implementação dessa ordenança legal, bem como alguns meios que podem ser empregados pelas universidades a fim de tornar factível a identificação das necessidades do corpo discente:

Também foi avaliado se as IFES consideraram as necessidades identificadas pelos alunos, levando se em conta, para isso, demandas apresentadas pelos respectivos Diretórios Centrais Estudantis, coletadas pelos assistentes sociais, apresentadas por ocasião de planejamentos conjuntos dos orçamentos, planos diretores ou dados obtidos através de estudos formais mais direcionados. (BRASIL, 2017c, p. 15)

Logo, no âmbito da UFRB, embora as ações assistências empregadas pela PROPAAE estejam de acordo com as modalidades previstas no Decreto 7.234/2010, observou-se o não cumprimento desse aspecto legal haja vista não se levar em conta nessa Universidade as demandas do corpo discente, por meio dos seus respectivos Diretórios Centrais Estudantis ou Diretórios Acadêmicos e, ainda, não foram instituídos canais efetivos de diálogo com essas instâncias representativas. Não obstante ter realizado em 2017 uma pesquisa acerca do perfil dos seus estudantes da graduação, os resultados obtidos através deste instrumento foram no sentido de, sobretudo, ratificar a condição de vulnerabilidade dos mesmos, não sendo analisadas as demandas por ações assistenciais.

Além de ter decorrido da análise dos instrumentos normativos da PROPAAE, a percepção supracitada foi validada pela resposta fornecida pelo gestor em nível estratégico

dessa Pró-Reitoria à seguinte questão do roteiro de entrevista: Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação do corpo discente nesse processo? A escolha das áreas de atuação da Política de Assistência Estudantil na UFRB ocorre fundamentada em estudos e análises relativas à demanda social? Quanto a esse último aspecto, se positivo, quais seriam?

De acordo com esse ator no que tange à participação dos estudantes no processo de planejamento das ações do PPQ, foi informado que “[...] não há uma participação estudantil” (informação verbal, E1), acrescentando ainda que as ações assistenciais na UFRB são selecionadas com base no Decreto 7.234/2010 e nos eixos preconizados pelo Fonaprace.

A CGU identificou situação semelhante na auditoria realizada na Universidade Federal do Amapá, manifestando-se a respeito nos seguintes termos:

[...] não foram apresentados os estudos técnicos realizados com base em tal metodologia [metodologia utilizada para orientar as ações empreendidas com recursos do PNAES], demonstrando qual a real demanda do corpo discente da instituição, e como esta demanda direcionou as ações empreendidas com os recursos do Pnaes. (BRASIL, 2017d, p. 16)

Perante essa constatação, esse órgão de controle recomendou:

Realizar estudos técnicos que subsidiem a escolha das áreas de assistência estudantil desenvolvidas, bem como das ações empreendidas com os recursos do Pnaes, de modo a considerar a real demanda do corpo discente e assegurar uma distribuição eficiente dos recursos disponíveis. (BRASIL, 2017d, p. 15)

Por fim, na perspectiva da CGU, a ausência de participação do corpo discente na adoção das áreas nas quais são empregados os recursos do PNAES ou de estudos que embasem a tomada de decisão se trata “da caracterização de um cenário de definição de rumos e de planejamento de alocação de recursos desacompanhado de subsídios fundamentais à aderência das iniciativas empreendidas ao propósito da política” (BRASIL, 2017c, p. 17).

5.1.3 Divulgação e seleção dos candidatos

A divulgação das ações assistenciais do PPQ, as quais são subsidiadas com recursos do PNAES, guarda obediência ao Princípio da Transparência, que representa um dos alicerces da governança no setor público e se constitui como um dos mecanismos da gestão das políticas públicas. De acordo com art. 6º, Inciso I da Lei 12.527/2011: cabe “aos órgãos e entidades do poder público [...], assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo

acesso a ela e **sua divulgação**” (BRASIL, 2011, grifo nosso). Devem, portanto, se dar de forma ampla e irrestrita, a fim de atingir o seu público alvo, os estudantes socioeconomicamente vulneráveis.

Sob a ótica da CGU, no que tange a gestão dos recursos do PNAES, essa etapa se constitui:

[...] um momento sensível do processo, pois, sem uma divulgação adequada, há risco de alunos socioeconomicamente vulneráveis não conhecerem os benefícios ofertados e, eventualmente, abandonarem os cursos por falta de apoio, impactando a finalidade [do PNAES]. (BRASIL, 2017c, p. 17)

Com vistas a verificar como se dá a divulgação do Programa no âmbito da UFRB, analisou-se inicialmente os meios empregados pela PROPAAE para implementá-la. Identificou-se que a comunicação com os discentes é realizada através do sitio eletrônico dessa Pró-Reitoria, através do endereço: <https://www.ufrb.edu.br/propaae/>, no qual constam informações institucionais, concernentes aos editais de seleção e comunicados diversos, assim como, no portal da Universidade no endereço eletrônico: <https://www.ufrb.edu.br/portal/> e por intermédio de apresentações realizadas no período de acolhimento/integração dos estudantes ingressantes que ocorrem no início de cada semestre. No que tange aos editais de seleção para os benefícios oferecidos, assim como os comunicados diversos, para além do sitio da PROPAAE são difundidos também nos murais das unidades.

Ademais, a fim de aprofundar a análise acerca dessa dimensão da gestão do PNAES foi incluída, no roteiro de entrevista com os agentes que implementam a política, a seguinte pergunta: A divulgação do Programa junto aos estudantes é considerada eficiente em atingir o público alvo?

De acordo com nove dos dezessete entrevistados a divulgação do Programa é considerada eficiente, para cinco respondentes ela é parcialmente eficiente e três dos entrevistados consideram-na ineficiente. Segundo o entrevistado E1 (informação verbal, E1), gestor em nível estratégico da PROPAAE, prima-se pela divulgação das ações do Programa pelos canais institucionais da Universidade: o sitio da PROPAAE e o da UFRB, apesar de ressaltar que em se tratando de comunicação se faz necessário buscar mecanismos de melhoria. Quanto à utilização das redes sociais para esse fim, o mesmo informou que já se pensou algo a respeito, mas, que não foi implementado por demandar uma determinada estrutura, que no momento essa Pró-Reitoria não dispõe.

O posicionamento do entrevistado E2, gestor em nível tático dessa Pró-Reitoria, coaduna-se com o do entrevistado E1. Esse ainda acrescentou que existe um espaço de divulgação da política propiciado na semana de acolhimento/integração dos estudantes ingressantes, denominados de Reencôncavo, no qual o Programa é apresentado, entretanto, este acrescenta que “poderíamos intensificar, talvez, ações mais presenciais nos momentos das matrículas” (informação verbal, E2).

A perspectiva do Entrevistado E2 é expandida pelo entrevistado E12, o qual gerencia o nível operacional da política na PROPAAE. Para esse agente a divulgação é parcialmente eficiente em função do enfoque dado à internet. Na visão deste, uma parcela dos estudantes da UFRB não tem a cultura de acessar os sítios institucionais da Universidade:

[...] não temos uma estratégia de abordagem presencial em sala de aula a fim de divulgarmos o Programa de outra forma para além da internet. Acredito que a PROPAAE deve investir em divulgação mais corpo-a-corpo. [...] Muitos alunos que estão ingressando não tem ciência do Programa e terminam perdendo o prazo de inscrição no processo seletivo por não ter o hábito de consultar o site da Pró-Reitoria, isso, por vim de uma cultura de ensino médio. Percebo que nós não atingimos o nosso público na totalidade. (informação verbal, E2)

Nesse sentido também se posicionou o entrevistado E13, que atua na operacionalização do Programa, ao afirmar que “aqui [neste campi], o acesso à internet não é muito fácil e como a divulgação do programa é feito principalmente pelo site da PROPAAE então eu acho que seria importante ter uma divulgação nas salas” (informação verbal, E13).

Entretanto, o entrevistado E5, que atua em uma das atividades finalísticas do Programa, contradiz o posicionamento do entrevistado E12. Para ele, não é que os estudantes não acessem os sítios institucionais disponibilizados, o problema é mais complexo, pois:

[...] a maioria dos estudantes são oriundos de escolas públicas de zona rural que tem um ensino bastante deficitário e eles tem uma dificuldade de entendimento, até de leitura do edital, procuramos facilitar a comunicação, exemplificando os tipos de documentos, os locais onde buscar essa documentação... Então, eu percebi que a comunicação é clara pelo menos com relação ao processo seletivo. (informação verbal, E5)

Na esteira da perspectiva que emerge da problemática trazida pelo entrevistado E5, especialmente acerca do lócus de origem de grande parte dos estudantes vulnerabilizados socioeconomicamente, surge um aspecto que deve ser observado e abarcado nas estratégias de divulgação das ações do PNAES na UFRB, que diz respeito à necessidade de ponderar-se acerca da particularidade dos estudantes que residem em locais da zona rural ainda não

devidamente assistidos por sinal de internet. No tocante a essa fato pontuou o entrevistado E8:

[...] alguns alunos do perfil do CFP, não tem acesso tão fácil à internet, muitos vem da zona rural, de locais de difícil acesso, então percebemos que ainda existe uma limitação para atingir esse público alvo. O que nós temos feito aqui neste Centro é fazer um contato direto no ingresso desses estudantes a fim de apresentarmos o Programa, e essa ação tem se mostrado efetiva. (informação verbal)

O entrevistado E1, ao abordar a realização do processo online de inscrição nos processos seletivos, ratifica a informação apresentada pelo entrevistado E8 e pontua acerca da necessidade de criação de um ambiente para auxiliar esses estudantes:

[...] o aluno pode ter dificuldade para anexar o documento e existem outros problemas, que decorrem da realização da inscrição por meio eletrônico, visto que nós temos um público-alvo, por exemplo: que é **morador de zona rural e nem todos têm acesso a internet**, então, mesmo que a inscrição e entrega de documentação seja realizada totalmente online, entendemos a necessidade de se criar um espaço para que esses alunos possam se dirigir e ser assistido quando da realização do processo seletivo. (informação verbal, E1, grifo nosso.)

A visão do entrevistado E16 (informação verbal, E16), o qual atua na execução da política em um Núcleo da PROPAAE de um *campi* que possui bom acesso a rede mundial de computadores, se harmoniza parcialmente com a do entrevistado E5, ao atribuir o desconhecimento das regras do PPQ por parte dos estudantes a eles próprios. Todavia, para esse respondente tal situação decorre de uma questão de deficiência mais abrangente, ou seja, do histórico de exclusão vivenciada pelos mesmos.

[...] percebemos que tem estudantes que só vem acessar o Programa depois que termina a inscrição, às vezes ele não sabe bem qual o documento entregar, é **dificuldade do próprio estudante**. Ele vem de uma situação de tanta exclusão que ele não consegue acessar seus direitos de um jeito fácil, então ele necessita de pelo menos um semestre aqui dentro para identificar a documentação necessária. Necessitamos otimizar a nossa comunicação com esse estudante. (informação verbal, E16, grifo nosso)

Acerca dessa concepção, Cruz (2011) pontua: “Reconhece-se que as desigualdades educacionais são fruto de um processo mais amplo de exclusão socioeconômica, a qual não poderá ser combatida, exclusivamente, pela ação de um setor ou autarquia federal” (CRUZ, 2011, p.90). Em função dessa complexidade, os programas subsidiados com os recursos do PNAES, no qual se inclui o PPQ, se propõem, dentre outros, a: “**minimizar** os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior”

(BRASIL, 2010a, grifo do nosso).

Foi possível perceber, também, através do depoimento de alguns dos entrevistados, a necessidade de uma ação presencial mais efetiva e menos pontual por parte da PROPAAE a fim de fomentar a divulgação da política e de suas ações. Todavia, observou-se que as articulações nesse sentido, estão fragmentadas e não partem, de forma estruturada e devidamente normatizada, da sua gestão.

Ademais, a deficiência dos elementos regulamentadores na PROPAAE, tem rebatimentos na divulgação do PPQ, pois, observou-se a ausência de um protocolo para a veiculação dos processos seletivos, além do realizado por intermédio do sitio da Pró-Reitoria, tanto na sede como nos Núcleos situados nos *campi*. As ações são desarticuladas e cada unidade realiza procedimentos distintos, a título de exemplo, observou-se que em determinado Núcleo foi criado um grupo através de um aplicativo de mensagens para comunicação com os estudantes; em outro, a ação limita-se apenas à fixação do edital no mural e assim por diante.

Ainda nessa seara, percebeu-se, conforme pontuado por alguns dos entrevistados, desconformidades no planejamento do cronograma de abertura dos processos seletivos. De acordo com esses respondentes, a indefinição, conjugada com prazos para inscrição diminutos, obsta uma divulgação mais efetiva.

Logo, percebe-se que a conjunção de estratégias, mesclando o emprego de recursos tecnológicos com abordagem presenciais contínuas e devidamente articuladas/planejadas, apresenta o potencial de aprimorar a divulgação das ações assistenciais do PNAES instrumentalizadas através do PPQ na UFRB.

Assim, baseando-se na análise dos instrumentos de divulgação empregados pela PROPAAE, bem como nos depoimentos dos atores que operacionalizam o PPQ nas diversas unidades dessa Pró-Reitoria, como também, dos seus gestores, observou-se que os mesmos se mostram satisfatórios, contudo, ainda carecem de algumas adequações a fim de aprimorar o processo comunicacional e dessa forma alcançar de forma mais abrangente o público alvo dessa política.

Concernente à fase de seleção dos beneficiários do Programa, essa é considerada pela CGU como sendo de “elevada criticidade já que a legislação dá ampla margem para as IFES definirem os critérios de seleção” (BRASIL, 2017c, p. 17) nos termos do §2º, art. 3º do Decreto de nº 7.234/2010. Não obstante a autonomia concedida, o decreto instituidor da política em estudo focaliza no seu art. 5º o escopo a ser perseguido pelos processos seletivos,

o qual consiste em alcançar “prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio” (BRASIL, 2010a). Percebe-se, portanto, a prescrição legal no sentido de que as instituições federais empreguem, sobretudo, critérios socioeconômicos.

Intentando identificar de que forma ocorre a seleção dos beneficiários às ações do PNAES no contexto da UFRB, realizou-se o mapeamento deste processo, a análise dos editais dos últimos cinco anos, bem como foi implementado, com a devida autorização, o exame de pastas de alguns dos beneficiários com vistas a ampliar o entendimento acerca da metodologia aplicada. Ademais, haja vista que o processo não é devidamente normatizado, a fim de obter informações dos atores que implementam a política através da PROPAAE, fez-se incluir no roteiro de entrevista a seguinte questão: Qual o procedimento e os critérios de seleção do PPQ?

O processo de seleção dos estudantes candidatos a uma das ações assistenciais do PPQ ocorre semestralmente, precedido da sistemática de divulgação já devidamente descrita, e, conforme determinado na legislação, envolve critérios, principalmente socioeconômicos. As informações prestadas pelos candidatos, bem como a documentação apresentada pelos mesmos são avaliadas individualmente e de forma descentralizada por servidores com formação em Serviço Social lotados na sede PROPAAE e nos seus Núcleos instalados nos *campi*.

São exigidos nos editais dos processos seletivos requisitos aos candidatos que envolvem: a regularidade na matrícula; a comprovação de vulnerabilidade socioeconômica por meio de documentação; a renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio; comprovar ser oriundo (a) da rede pública de ensino dentre outros.

As etapas de seleção são previamente definidas nos citados editais, iniciando-se com a realização da inscrição on-line e o preenchimento de um questionário socioeconômico disponibilizado no sítio da PROPAAE. Nessa fase, os estudantes devem optar por apenas uma das modalidades do PPQ ofertadas por *campi*.

Na etapa seguinte, de acordo com um cronograma estabelecido por essa Pró-Reitoria, é realizada a entrega presencial de cópia da documentação probante do (a) estudante (comprovante de matrícula, histórico acadêmico da UFRB, certificado do ensino médio e documentos pessoais) e dos seus familiares (documentos pessoais, de residência e de comprovação de renda).

A próxima etapa consiste na análise documental e na avaliação dos critérios socioeconômicos pelo Serviço Social da PROPAAE, a fim de selecionar os estudantes inscritos que se encontram em maior situação de vulnerabilidade, haja vista a grande demanda por assistência estudantil e os recursos disponibilizados não comportarem o atendimento a todos os discentes que se enquadram no critério de elegibilidade do Programa da UFRB.

O procedimento se dá através da tabulação das informações fornecidas e devidamente comprovadas através de documentação, por intermédio de um barema⁴⁸ (confeccionado em uma planilha do Microsoft Excel), o qual gera um índice de vulnerabilidade que serve de parâmetro para ranquear os estudantes a serem selecionados de acordo com o número de vagas disponíveis para cada modalidade ofertada.

Tais informações envolvem uma série de fatores para analisar o nível de vulnerabilidade do estudantes. Para além da renda *per capita* e da procedência escolar do estudante pleiteante, ainda são analisados diversos condicionantes da vida social que caracterizam o perfil de cada candidato tais como: a existência de familiar portador de doença grave ou deficiente, constituição familiar monoparental⁴⁹, o meio de acesso à universidade por meio de cotas, ser beneficiário de programa de transferência de renda dentre outros.

Na etapa seguinte esses candidatos são convocados para uma entrevista social individual nos respectivos Núcleos da PROPAAE situados nos centros de ensino e na sua sede. Após essa fase é realizada a divulgação no sítio da PROPAAE do resultado final dos candidatos selecionados dentro do quantitativo de vagas ofertadas por modalidade de benefícios. Tais estudantes são convocados a participarem de uma reunião para efetivarem a adesão ao Programa mediante a assinatura de um termo de compromisso e disponibilização dos dados bancários (para àqueles que optaram por benefícios em pecúnia).

Em seguida, é realizado o arrolamento dos estudantes efetivados e o devido encaminhamento das informações ao NGADOC a fim de que se proceda o cadastramento dos beneficiários e a abertura dos processos de pagamento.

Observou-se, portanto, em decorrência da análise do processo de seleção do PPQ, executado pela PROPAAE, que a UFRB adota critérios consistentes e adequados aos preceitos do Decreto nº 7.234/2010 a fim de proceder à avaliação de cada estudante que pleiteia o benefício no âmbito PNAES. Todavia, conforme destacado, em função da

⁴⁸ Barema constitui-se em um conjunto de dados numéricos que apresentam o resultado de certos cálculos.

⁴⁹ Família monoparental ocorre quando apenas um dos pais arca com as responsabilidades de criar o(s) filho(s). Tal fenômeno decorre, por exemplo, quando o pai não reconhece o filho e abandona a mãe, quando um dos pais morrem ou quando os pais dissolvem a família pela separação ou divórcio.

deficiência nos elementos regulamentadores da PROPAAE, o procedimento supracitado não se encontra normatizado, constituindo-se uma fragilidade na gestão.

Além disso, a fim de fomentar a transparência do processo de seleção, a CGU tem recomendado às IFES a “explicitação dos critérios socioeconômicos estabelecidos nos editais” (BRASIL, 2016b, p. 32), Cumprir salientar que esse aspecto vem sendo observado pela UFRB, entretanto, ainda não são publicizados os pesos atribuídos para cada critério. De acordo com o entrevistado E10 (informação verbal⁶²), tal fato se deve em função dessa deliberação ainda não ter sido aprovada pelo Comitê de Acompanhamento de Políticas Afirmativas. Além do mais, conforme já pontuado, percebeu-se o não planejamento do cronograma de abertura dos processos seletivos, que além de prejudicar a realização de uma divulgação mais efetiva demonstra deficiência na gestão.

Por fim, cumpre ressaltar que, apesar dos editais do PPQ aludirem que a renovação dos benefícios ocorrerá anualmente, efetivamente não é realizado periodicamente o processo de recadastramento dos estudantes beneficiários. Nos moldes atuais, a vigência dos benefícios corresponde ao tempo médio para conclusão da graduação, demonstrando, assim, ser essa mais uma fragilidade nos mecanismos de gestão da política, haja vista que caso haja alteração no perfil socioeconômico dos estudantes no transcorrer desse período, tal fato não será constatado.

5.1.4 Exigência de contrapartida dos beneficiários

Conforme já devidamente destacado, apesar de não haver previsão no Decreto instituidor do PNAES quanto à obrigatoriedade de contrapartida por parte dos estudantes beneficiários do Programa, a exigência de condicionalidades de cunho acadêmico é considerada pela CGU uma boa prática da gestão dessa política, sobretudo, se as mesmas objetivarem a manutenção da permanência e do bom êxito acadêmico dos discentes.

A visão desse órgão de controle interno se mostrou patente, dentre outros momentos, no pronunciamento acerca dessa questão na auditoria do Programa realizada na Fundação Universidade de Brasília:

Não obstante a inexistência de normas que preveem contrapartida obrigatória, no âmbito do PNAES, a FUB estabeleceu critérios de contrapartida para a maioria dos programas ofertados. No caso, trata-se de contrapartidas de cunho acadêmico. Tal medida se revela pertinente, tendo em vista os objetivos estabelecidos no art. 2º do Decreto 7.234/2010, especialmente aquele que visa à redução das taxas de retenção e evasão. (BRASIL, 2016d, p. 14)

Objetivando analisar essa dimensão da gestão do PNAES na UFRB, procedeu-se o exame dos editais de seleção do PPQ com vistas a identificar as exigências de condicionalidades pactuadas com o estudante pela PROPAAE. Para mais, a fim de corroborar com essa investigação, buscou-se obter a percepção dos atores que implementam a política nessa Pró-Reitoria acerca da correlação dessas exigências com o êxito acadêmico dos beneficiários. Para tanto, fez-se constar no roteiro de entrevistas a seguinte pergunta: Existem critérios de contrapartida exigidos para manutenção dos benefícios? Se positivo, quais são? Essas contrapartidas prejudicam o alcance dos objetivos do programa?

Em decorrência da análise dos editais de seleção da PROPAAE, verificou-se que tais critérios se encontram devidamente estabelecidos e que a permanência dos beneficiários no Programa está condicionada explicitamente a um rol de critérios pré-estabelecidos, tais quais: manutenção regular da matrícula; bom desempenho acadêmico, integralização do curso no tempo previsto, entre outros.

Observou-se que, apesar das contrapartidas estarem estabelecidas, os critérios de suspensão/desligamento dos estudantes necessitam ser institucionalizados. Identificou-se inúmeras situações nas quais não obstante os estudantes terem descumprido os pré-requisitos, são elaborados, pelos profissionais que realizam a atividade de acompanhamento acadêmico, termos de compromisso pactuando um prazo para permanência no Programa sem um devido respaldo normativo, demonstrando assim uma deficiência nas suas normas regulamentadoras.

Observou-se, ainda, que tendo em vista que a PROPAAE ainda não dispõe de recursos tecnológicos que possibilitem a suspensão/desligamento de estudantes em função do descumprimento das condicionalidades, inexistente uma sistemática estabelecida e padronizada para a emissão de relatórios mensais disponibilizados pelo SIGAA (haja vista a existência dessa funcionalidade), a fim de aferir uma das condicionalidades mais importantes para cessação do auxílio estudantil, a saber, a manutenção da regularidade na matrícula, quer seja por trancamento, cancelamento ou no início de cada semestre pela ausência da mesma. Nos moldes vigentes, tais situações somente são detectadas após o final de cada semestre, incorrendo, assim, em pagamentos indevidos.

Percebe-se, portanto, que as contrapartidas exigidas aos beneficiários do PNAES na UFRB têm um caráter meramente acadêmico e visam estimular o êxito estudantil. Observou-se uma unanimidade por parte dos agentes entrevistados com relação à contribuição das mesmas para a permanência dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis.

Entretanto, apesar das condicionalidades se mostrarem instrumentos capazes de fomentar o rendimento acadêmico, se faz necessário o estabelecimento de mecanismos de controles suportados em recursos tecnológicos eficientes a fim de controlá-las e evitar o usufruto indevido dos benefícios por parte de estudantes que estejam em desacordo com as normas postas. Esse aspecto foi externado na auditoria da gestão do PNAES realizada pela CGU na Universidade Federal do Rio Grande do Norte:

A ausência de controle quanto ao cumprimento da contrapartida exigida dos discentes contemplados com os auxílios também foi verificada na renovação dos beneficiários da Residência Estudantil. Foram identificados 815 alunos, dentre os 2.072 beneficiados no primeiro semestre de 2015, que, apesar de não ter desempenho acadêmico satisfatório, tiveram permanência renovada. (BRASIL, 2016e, p. 80)

Logo, tendo em vista que a PROPAAE ainda não dispõe de suporte tecnológico a fim de controlar as condicionalidades supramencionadas, observou-se que existe deficiência no monitoramento dessa dimensão da gestão dos recursos do PNAES na UFRB. Esse aspecto foi externalizado na fala do entrevistado E15, servidor que operacionaliza a política nessa Pró-Reitoria, além de indicar a existência de uma fragilidade institucional quanto à assertividade no cumprimento das contrapartidas:

[...] nós temos falhas em cobrar as contrapartidas aos estudantes, sobretudo, do ponto de vista pedagógico e nos Centros de Ensino politicamente mais atuante, nos quais temos estudantes que se utilizam dos movimentos estudantis para fugir dos compromissos acadêmicos e da correlação de corresponsabilidade que eles têm que manter com o Programa. Porque o benefício concedido não é salário e se fosse, exigiria uma responsabilidade maior, pois envolveria demissão em caso de não cumprimento das atividades pactuadas. No caso em questão que envolve recursos públicos, há uma seriedade muito maior, pois estamos lidando com o imposto pago pela sociedade brasileira, então, o estudante precisa compreender que o dinheiro não é da PROPAAE, é do povo brasileiro e ele tem que fazer valer o recurso do PNAES cumprindo com os pré-requisitos do Programa. Além do mais, precisamos aprimorar o mecanismo de acompanhamento dos beneficiários a fim de evitar questionamentos quando do ato de desligamento do PPQ por descumprimento das contrapartidas. (informação verbal, E15)

A percepção do citado entrevistado corrobora para demonstrar a existência de uma conjunção de fragilidades que obstam o efetivo cumprimento das condicionalidades exigidas aos beneficiários do PPQ pela PROPAAE. Tais fragilidades perpassam por deficiências nas suas normas regulamentadoras, nos instrumentos comunicacionais, nos controles e na postura institucional empregada no diálogo com segmentos representativos.

De acordo com Coelho e Diniz (1995 apud AZEVEDO E ANASTASIA, 2002, p. 80), a governança envolve “além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”. Portanto, percebe-se que esse processo interacional da administração pública, no caso concreto, da PROPAAE/UFRB, com representações estudantis deve primar pela manutenção de uma postura mais comedida à tutela política, aproximando essa de uma estratégia de governança.

Retomando o que expressa o Guia da Política de Governança Pública da CGU:

Isso pode ser observado em cada revisão de processo de trabalho, avaliação de política pública, reformulação de objetivos e diretrizes, reestruturação organizacional, reorganização de procedimentos de atendimento, enfim, em cada ato praticado com o objetivo de melhorar a organização pública e torná-la mais capaz de atingir sua missão institucional. (BRASIL, 2018g, p. 17)

5.1.5 Avaliação dos resultados do Programa

Na visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013), a avaliação de uma política pública relaciona-se “ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 199). É possível, portanto, perceber, a estreita relação entre a avaliação e a eficácia das políticas. Assim como com a *accountability* ao dispor-se a dar conhecimento à sociedade a respeito do cumprimento dos objetivos propostos pela política pública. Essa perspectiva é apresentada por Rua (2003), ao elencar os seus atributos:

[...] é (1) um julgamento (porque envolve valores) (2) sistemático (porque se baseia em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) (3) dos processos ou dos produtos de (4) uma política programa ou projeto, tendo como referência (5) critérios explícitos, a fim de contribuir para (6) o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*. (RUA, 2003, p. 6)

Nessa acepção rememoram-se alguns dos princípios desse mecanismo de gestão, o qual se incorpora como uma etapa de um dos modelos esquemáticos elaborados a fim de explicitar o modo pelo qual o poder público atua na implementação de ações que repercutem na sociedade, a saber, o do ciclo das políticas públicas, tal arranjo foi proposto por vários pesquisadores, dentre eles Secchi (2017).

De acordo com esse autor, a avaliação se constitui no “momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes” (SECCHI, 2017, p. 63), Nessa perspectiva constata-se que as IFES, com ênfase, à UFRB, ao não avaliar as ações do programa de assistência estudantil, perdem a capacidade de mensurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a política. Além desse aspecto, tais entes públicos ainda demonstram se portarem na contramão das diretrizes preconizadas para a governança.

A potencialidade desse instrumento tem sido de tal modo reconhecida pelos organismos públicos que buscam o aprimoramento da sua gestão que, para estudiosos como Saravia (2006), “a avaliação é a área da política pública que mais se tem desenvolvido nos últimos tempos” (Saravia, 2006, p. 35).

Jannuzzi (2016) enaltece o emprego desse mecanismo de gestão, ao estabelecer o seu papel transversal no arranjo do ciclo das políticas públicas e como instrumento da *accountability*:

É um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ciclo de vida, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos-alvo visados, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, **com a finalidade de informar**, em tempo, as necessidades de aprimoramento de suas atividades e produtos. (JANNUZZI, 2016, p. 74, grifo nosso)

O autor, ainda, contextualiza a avaliação no âmbito de uma política social, que se aplica ao PNAES, enfatizando a sua inserção em todas as etapas, desde o planejamento das ações assistenciais a serem implementadas com vistas a mitigar a taxa de retenção e evasão dos estudantes vulnerabilizados, identificando as causas de insucesso com vistas à correção de rumo.

Nesse sentido, se posicionam Cohen e Franco (2013), ao enfatizar o aspecto cíclico da avaliação no âmbito de uma política social voltado para adequação de situações indesejadas.

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e autossuficiente. Ela faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Também analisa os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado. (COHEN e FRANCO, 2013, p. 73)

Na esteira dos entendimentos explicitados pelos autores até então citados, a CGU conclui:

A avaliação, portanto, deve procurar verificar em que medida a finalidade e esses objetivos estão sendo alcançados pelo programa. Assim, avaliar o programa pode significar avaliar se o público alvo está sendo efetivamente alcançado, em que medida o programa está alcançando a todos que dele necessitam, a justiça quanto aos critérios de concessão de benefícios entre os beneficiários e **a redução da taxa de evasão dos cursos de graduação**, particularmente no que se refere ao público a quem o PNAES é destinado. (BRASIL, 2017c, grifo nosso)

Assim, diante do dever atribuído à PROPAAE, enquanto unidade constituída pela UFRB com prerrogativas de gerenciar e implementar as ações assistenciais subsidiadas com recursos do PNAES, buscou-se identificar nessa Pró-Reitoria a aplicação de instrumentos avaliativos sistemáticos que possibilitem aferir em que medida o PPQ tem contribuído para a permanência dos estudantes de graduação presencial socioeconomicamente vulneráveis na Instituição, bem como na mitigação dos índices de evasão e retenção desses graduandos. Cumpre reiterar que o monitoramento desses índices deve fazer parte da avaliação por se constituir um dos objetivos dessa política pública.

Entretanto, não se constatou a existência de tais mecanismos que pudessem comprovar ou evidenciar a realização de avaliações consistentes do Programa. Ademais, como complemento investigativo buscou-se respostas junto aos profissionais dos diversos níveis hierárquicos da PROPAAE entrevistados para a seguinte questão: você tem conhecimento se é realizada a avaliação do PPQ? Em sua opinião quais os aspectos do Programa deveriam ser avaliados e como deveria ocorrer essa avaliação?

Os trabalhos de campo ratificaram o que já havia sido identificado na análise documental, ou seja, a inexistência de instrumentos avaliativos da política no âmbito da UFRB. Inicialmente percebeu-se pela fala da gestão em nível estratégico da PROPAAE a percepção de que não obstante não se tenha implementado, ainda, a avaliação do Programa tal fato não desabona a sua importância:

Infelizmente nós não conseguimos ainda realizar uma avaliação do Programa, entretanto, Isso não significa que não tenhamos bons resultados, por exemplo: nós temos discursos de alunos ou ex-alunos beneficiários que estão bem localizados no mercado de trabalho, estudantes que foram aprovados para realização de intercâmbios internacionais em vários países. Temos diversos estudantes beneficiários cursando mestrados. Então, sabemos que o Programa tem resultados positivos, mas precisamos de fato de uma avaliação do Programa. (informação verbal, E1)

Ao confirmar a inexistência de avaliação do PPQ, o entrevistado E2, gestor em nível tático da Pró-Reitoria, citou um dos indicadores que na sua visão deveria ser implantado, “[...] acredito que tenhamos que avaliar, e talvez um sistema informatizado nos ajude nesse sentido,

qual era o desempenho do discente antes de ingressar no Programa e nos semestres seguintes [após ingresso no PPQ]” (informação verbal, E2).

Ademais, percebeu-se que os demais entrevistados confundem a apresentação de dados que compõem o relatório anual de gestão da PROPAAE, no qual são demonstradas as ações do PPQ, com a avaliação do Programa. Cumpre salientar que no citado relatório são apresentadas, notadamente: gastos com recursos do PNAES nas diversas modalidades de benefícios, informações quantitativas de benefícios concedidos e das intervenções realizadas pela equipe multidisciplinar no âmbito da política.

A CGU constatou que a deficiência na avaliação da política é praticamente generalizada nas IFES, abarcando inclusive as de maior porte. Na auditoria realizada na Universidade Federal de Alfenas identificou situação similar a da UFRB. Nessa universidade, a gestão da unidade responsável pela execução do PNAES ao ser questionada quanto à existência de dados que confirmassem a melhoria nas taxas de sucesso de alunos com vulnerabilidades socioeconômicas, justificou que:

[...] ainda não foi possível à PRACE/ Unifal-MG realizar um levantamento e um acompanhamento efetivo dos alunos em vulnerabilidade socioeconômica inseridos nos programas, de forma a demonstrar estatisticamente, se a assistência promovida causa impacto nas taxas de evasão e retenção. O que se constata são relatos de estudantes assistidos afirmando que se não fossem os auxílios recebidos não poderiam cursar uma universidade. Nestes relatos apontam situações difíceis que enfrentam e o quanto a assistência oferecida contribui para dirimir suas necessidades. É frequente, por ocasião da conclusão do curso o discente vir agradecer pessoalmente e entregar seu convite de formatura. (BRASIL, 2016f, p. 10)

Na auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília a CGU pontuou que:

A Unidade apresentou estudo realizado, em 2013, por solicitação da Câmara de Assuntos Comunitários da UnB, sobre a avaliação dos programas de assistência estudantil da UnB. Desde então, não houve mais avaliação dos resultados do PNAES no âmbito da Universidade de Brasília, conforme determina o inciso II do Parágrafo Único do art. 5º do Decreto 7.234/2010, fato reconhecido pelo Decanato de Assuntos Comunitários. (BRASIL, 2016d, p. 92)

Ao auditar a gestão do PNAES na Universidade Federal do Rio de Janeiro, a CGU concluiu que:

Verificou-se que a UFRJ não realiza avaliação do resultado do PNAES, em desacordo com o inciso II do parágrafo único do art. 5º do Decreto n.º 7.234/2010. A Universidade não possui controle das taxas de evasão e retenção dos beneficiários do PNAES, em decorrência não há avaliações de dados que seja possível responder

sobre a melhoria dessas taxas em decorrência das ações do PNAES. (BRASIL, 2016g, p. 4)

Nesse contexto, cumpre destacar que a avaliação das políticas, além de propiciar a transparência, oportuniza a análise dos impactos para os seus beneficiários, pois debater as “políticas públicas é importante para entender a maneira pela qual elas atingem a vida cotidiana, o que pode ser feito para melhor formatá-las e quais as possibilidades de se aprimorar sua fiscalização” (RODRIGUES, 2010, p. 8 apud DIAS e MATOS, 2012, p. 13).

Assim, a não observância ao dever de avaliar o PNAES pela gestão das unidades responsáveis pela implementação do Programa nas IFES, além de ferir a legislação instituidora dessa política pública, viola o artigo 4º do Decreto nº 9.203/2017, que determina as diretrizes da governança pública, haja vista que esse instrumento da gestão tem o potencial de afiançar que os recursos empregados estão sendo eficazes para o alcance dos objetivos propostos: “[...] III - **monitorar o desempenho e avaliar a concepção**, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas (BRASIL, 2017c, grifos nossos).

Logo, quando um ente público se mostra inoperante no cumprimento do dever de demonstrar à sociedade a efetividade de uma política pública, o mesmo denota deficiência na sua governança, haja vista que essa “diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na **consecução** das metas coletivas” (DINIZ, 2001, p. 21, grifo nosso). Na esteira do citado autor, o Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU afirma que a governança pública concerne “aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e **avaliadas, em benefício da sociedade**” (BRASIL, 2014e, p. 33). Contudo, de acordo com o Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP 2018 expedido por este órgão de controle externo, a ausência de processos avaliativos das políticas públicas vai para além do PNAES e adquire um caráter abrangente:

Embora o monitoramento e a avaliação sejam indispensáveis para fortalecer o ciclo das políticas públicas e melhorar a efetividade das ações, **parte significativa das políticas analisadas apresentou diversas deficiências nesses processos**, o que impediu o acompanhamento e a melhoria dos resultados das políticas públicas e prejudicou a transparência da atuação governamental. (BRASIL, 2018e, p. 29, grifo nosso)

Ainda segundo o TCU é “imperativo que organismos públicos carreguem consigo as melhores práticas para a elaboração, o gerenciamento e **a avaliação** das políticas públicas” (BRASIL, 2018d, p. 11, grifo nosso)

Por fim, na perspectiva da CGU, o Programa, que em 2019 envolveu um orçamento de cerca de um bilhão de reais e que demonstra monitoramento e avaliação deficientes por parte das IFES, dentre elas a UFRB, não demonstrando através de elementos consistentes, dados que possam validar o emprego desses recursos de forma conveniente e que possibilitem uma razoável certeza de que os mesmos estão sendo bem empregados, pode sofrer implicações orçamentárias, sobretudo, em um cenário de restrições financeiras, causando sérios desdobramentos para os graduandos em situação de comprovada vulnerabilidade socioeconômica e, que, portanto, necessitam das ações assistenciais estudantis para a sua permanência na universidade.

Acerca deste aspecto, Secchi (2017) adverte: “momentos como reformas ministeriais, mudanças de mandato executivo e legislativo e aprovação de orçamentos são ocasiões raras, passageiras e pontuais, em que políticas aparentemente inócuas podem ser extintas ou substituídas por outras” (SECCHI, 2017 p. 68-69).

Na perspectiva desse autor, a CGU se manifesta de forma conclusiva:

Assim, apesar de previstas no Decreto 7.234/2010, não foram encontradas avaliações consistentes do programa na quase totalidade das IFES auditadas, sendo esta uma fragilidade relevante que **evidencia lacuna de governança interna nas unidades** avaliadas com impacto nos processos de diagnóstico e aplicação dos recursos, assim como risco diretamente vinculado à gestão nacional, **haja vista a deficiência de informações relevantes para tomada de decisão, a exemplo de alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual**. (BRASIL, 2017c, p. 23, grifos nossos)

A fim de que essas IFES aprimorem a gestão da política e sanem a presente desconformidade, esse órgão de controle interno tem recomendado:

Realizar avaliação dos resultados da ação, conforme determina o inciso II do Parágrafo Único do art. 5º do Decreto 7.234/2010, por meio da implementação, no mínimo, de: (i) indicadores que possibilitem o acompanhamento, o controle e gerenciamento das taxas de evasão e de retenção dos beneficiários do PNAES; (ii) banco de dados informatizados dos discentes ingressos com vulnerabilidade socioeconômica e dos beneficiários de todas as ações do PNAES. (BRASIL, 2016c, p. 92)

Destarte, ante as desconformidades identificadas, compreende-se que as proposições constantes no Relatório técnico conclusivo desta Fundamentação teórica, metodológica e

técnica, as quais se embasaram nas recomendações de auditorias realizadas pela CGU, têm o potencial de contribuir para a construção de mecanismos de aprimoramento da gestão do PNAES na UFRB.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo dedicou-se a analisar os mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, recomendados por auditorias realizadas pela CGU às IFES, que necessitam ser implementados pela UFRB. Nesse sentido, fundamentando-se no embasamento teórico, na análise documental e na aplicação de entrevistas semiestruturadas com os agentes que implementam o PPQ nos três níveis hierárquicos da gestão da PROPAAE, esse intento tornou-se exequível à medida que comprovou-se o pressuposto da pesquisa: “a UFRB carece de adequações nos mecanismos de gestão do PNAES”, assim como atingiu-se os objetivos propostos pela investigação.

Assegurou-se a consecução do primeiro objetivo específico fixado, ao realizar-se o mapeamento dos processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB, sendo possível através deste procedimento compreender o funcionamento de cada etapa do Programa.

A primeira delas corresponde ao planejamento das ações, na qual são definidas pela PROPAAE as modalidades e os quantitativos de auxílios a serem ofertados. Na fase seguinte é realizada a divulgação das ações assistenciais disponibilizadas, que ocorre por intermédio de apresentações realizadas no período de acolhimento/integração dos estudantes ingressantes no início de cada semestre e através do sítio eletrônico dessa Pró-Reitoria, bem como através do portal da Universidade, por esses meios eletrônicos se dá, também, a divulgação dos editais de seleção e demais comunicações atinentes ao certame. De acordo com nove dos dezessete dos entrevistados a divulgação do Programa na UFRB é considerada eficiente, para cinco respondentes ela é parcialmente eficiente e três dos entrevistados consideram-na ineficiente.

Nos citados editais, além das informações gerais, são expostas as contrapartidas ou condicionalidades exigidas aos estudantes assistidos pelo PPQ, ao serem questionados se essas contrapartidas prejudicavam o alcance dos objetivos do Programa, os agentes entrevistados foram unânimes em informar que as mesmas não causam prejuízos aos beneficiários, especialmente, por terem um cunho acadêmico, incentivando a sua permanência.

A etapa seguinte consiste no processo de seleção dos candidatos ao conjunto de ações ofertadas pela Universidade aos estudantes, comprovadamente, vulneráveis socioeconomicamente, etapa essa que já foi devidamente detalhada e ocorre semestralmente. Em seguida, se dá a fase dos controles internos administrativos, dentre eles o de acompanhamento acadêmico dos beneficiários, o qual é realizado pelos pedagogos e técnicos

em assuntos educacionais.

Por fim, e utilizando-se a modelagem do ciclo das políticas públicas propostas por diversos estudiosos, dentre eles Secchi (2017), sobrevém a etapa de monitoramento e avaliação do programa, contudo, constatou-se a inexistência desses elementos no Programa de assistência estudantil da UFRB.

Após o mapeamento dos processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB, atingiu-se o segundo objetivo específico proposto, de identificar aqueles que estão em desconformidade com as recomendações preconizadas pela CGU. Constatou-se deficiências nos elementos estruturantes para implementação do Programa na Universidade. Os arranjos físicos carecem de intervenções em varias unidades da PROPAAE, a exemplo da necessidade de instalações de espaços individualizados no Núcleo desta Pró-Reitoria localizado no CAHL com vistas ao atendimento aos estudantes pelo psicólogo e pelo assistente social, disponibilização de espaço para o atendimento pedagógico no CETENS, assim como de intervenções a fim de mitigar/extinguir as deficiências no isolamento acústico das salas de atendimento desse Núcleo, dentre outras desconformidades identificadas.

A gestão dos recursos humanos apresenta, também, deficiências de instrumentais de gerenciamento, não obstante contar com um corpo técnico qualificado e tecnicamente compatível com o escopo do Programa. Observou-se a ausência de um documento de descrição dos cargos, funções e atribuições dos servidores e deficiência na alocação dos profissionais, entre outras fragilidades.

Identificou-se carência de instrumentos regulatórios, dentre eles: o regimento interno da Pró-Reitoria, a formalização do PPQ, ademais, as normativas vigentes se encontram desatualizadas. No que concerne aos mecanismos de controles internos, os mesmos são frágeis e implementados por meio de procedimentos e imputações manuais, não sendo, portanto, suportados por sistemas de informação, apesar da UFRB ter adquirido desde o ano de 2009 um Sistema Integrado de Gestão.

As áreas nos quais os recursos são aplicados se mostram em consonância com a legislação que rege a política, contudo, ainda não está sendo observada a determinação de participação do corpo discente no processo de planejamento das ações desenvolvidas, e este se mostra insuficiente. Percebeu-se o empenho da gestão na divulgação e criteriosidade na seleção dos candidatos aos benefícios ofertados, ainda assim, tais processos continuam carecendo de intervenções incrementais.

As condicionalidades requeridas aos estudantes estão devidamente registradas nos editais, entretanto, existem deficiências nos mecanismos de controle que obstam o monitoramento do cumprimento às mesmas e, por fim, averigou-se a inexistência de mecanismos sistemáticos de avaliação do Programa que possibilitem mensurar o impacto do mesmo na redução dos índices de retenção e evasão dos estudantes assistidos.

Logo, constatou-se que o Programa subsidiado com recursos do PNAES vem sendo implementado na UFRB com múltiplas deficiências, as quais são apresentadas através de uma matriz lógica que sintetiza as desconformidades identificadas e as respectivas intervenções propostas para as cinco dimensões da gestão analisadas. (conforme discriminado nas Figuras 4 a 12).

Figura 4 – Matriz lógica da dimensão Estrutura física

C1.1	Descrição da(s) desconformidade(s)	Intervenção(ões) proposta(s)
Estrutura física	Disfuncionalidade na unidade da PROPAAE no CAHL para o atendimento privativo dos estudantes (serviço social e de psicologia).	Realizar estudo técnico para readequação do layout.
	Equipamentos de informática obsoletos no Núcleo da PROPAAE no CECULT.	Disponibilizar equipamentos em bom nível funcionamento.
	Carência de sala para o atendimento pedagógico e deficiência no isolamento acústico das demais salas no Núcleo da PROPAAE no CETENS.	Realizar tratativas com a gestão do <i>campi</i> para a viabilização de um ambiente e realizar estudos técnicos para mitigar deficiências acústicas.
	Carência de espaço para ordenamento do acervo documental na unidade do CFP.	Realizar tratativas com a gestão do <i>campi</i> para viabilização de um espaço para esse fim.
	Ausência de salas para o atendimento privativo pelo serviço social e de pedagogia na Sede da PROPAAE.	Realizar estudo técnico para readequação do layout

Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 5 – Matriz lógica da dimensão Recursos humanos

C1.2	Descrição da(s) desconformidade(s)	Intervenção(ões) proposta(s)
Recursos Humanos	Inexistência de descrição de cargos, funções e atribuições dos profissionais lotados na PROPAAE.	Mapear as atividades desenvolvidas pelos profissionais e formalizar o documento de descrição dos cargos, funções e atribuições.
	Inexistência de estudos de dimensionamento de pessoal por Núcleo da PROPAAE.	Elaborar estudo de demanda de pessoal.
	Inexistência de instrumento de planejamento, monitoramento e controle da concessão de férias.	Elaborar um instrumento de gestão de concessão de férias.
	Carência de um pedagogo ou técnico em assuntos educacionais no Núcleo da PROPAAE no CETENS.	Analisar a possibilidade de realização de concurso público ou tratativas com a gestão do CECULT a fim de possibilitar a efetivação nessa unidade do servidor que vem prestando o serviço de forma parcial.
	Carência de um psicólogo no Núcleo da PROPAAE no CAHL.	Analisar a possibilidade de realização de concurso público ou tratativas com a gestão do CCS a fim de firmar parceria com o serviço de psicologia.
	Carência de um(a) pedagogo(a) na sede da PROPAAE.	Realizar tratativas com a gestão do CFP a fim de firmar parceria para realização de projetos pedagógicos.
	Carência de um assistente social no turno diurno na sede da PROPAAE.	Analisar a demanda do serviço social no período noturno e/ou estabelecer parceria junto à PROGEP para a seção desse profissional.
	Carência de um educador físico a fim de suportar as ações esportivas e de lazer na equipe da PROPAAE.	Realizar tratativas com a gestão do CFP a fim de firmar parceria com o curso de educação física.
	Carência de treinamento/capacitação.	Realizar tratativas junto à PROGEP.

Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 6 – Matriz lógica da dimensão Normas regulamentadoras

C1.3	Descrição da(s) desconformidade(s)	Intervenção(ões) proposta(s)
Normas regulamentadoras	Inexistência do regimento interno da estabelecendo normas, responsabilidades e qualificação para as atividades de implementação do PPQ.	Elaborar o regimento interno da PROPAAE.
	Ausência de formalização do PPQ	Elaborar o documento que formaliza o Programa no âmbito da UFRB.
	Deficiência nos instrumentos normativos existentes.	Atualizar instrumentos normativos vigentes.
	Ausência de normativas para bolsa esporte, auxílio creche e auxílio promoção da saúde.	Instituir normativas para as supracitadas modalidades de auxílios;
	Ausência de Procedimentos Operacionais Padrões normatizando as tarefas e atividades para todas as unidades da PROPAAE.	Elaborar Procedimentos Operacionais Padrões.

Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 7 – Matriz lógica da dimensão Mecanismos de controles internos administrativos

C1.4	Descrição da(s) desconformidade(s)	Intervenção(ões) proposta(s)
Mecanismos de controles internos administrativos	Deficiência no fluxo do processo de pagamento e nos controles do PPQ.	Implantar o módulo Bolsas do SIPAC.
	Fragilidade na aferição das informações da folha de pagamento mensal do PPQ.	Incluir outras unidades da PROPAAE no processo de conferência.
	Deficiência no acompanhamento do desempenho acadêmico dos beneficiários.	Implantar o módulo Assistência Estudantil do SIPAC.
	Ausência nas pastas dos beneficiários de documento probatório da realização do acompanhamento acadêmico.	Elaborar Procedimento Operacional Padrão instituindo diretrizes ou customização do SIGAA nesse sentido.
	Fragilidades no controle das prestações de contas dos auxílios eventuais concedidos (auxílio promoção a saúde e auxílio para participação em eventos acadêmicos).	Elaborar Procedimento Operacional Padrão instituindo o controle e o fluxo para apresentação de elementos comprobatórios.
	Ausência de recadastramento periódico dos estudantes beneficiários.	Instituir no edital de seleção e implementar tal procedimento.
	Ausência de metodologias ou estudos técnicos que permitam amplo conhecimento da demanda por ações de assistência estudantil a fim de subsidiar o planejamento das estratégias anuais a serem implementadas.	Elaborar estudos de demandas através de pesquisas tipo survey e, posteriormente, realizar simpósios/fóruns a fim de discutir com a representação estudantil as modalidades e o quantitativo de auxílios a serem ofertadas.
	Não participação dos profissionais que operacionalizam o Programa, na contribuição para a elaboração das ações a serem implementadas anualmente.	Instituir reuniões para debater com os servidores diretamente envolvidos na operacionalização do Programa as diretrizes operacionais do Programa.
	Ausência de padrão do arquivamento dos documentos dos beneficiários.	Elaborar Procedimento Operacional Padrão instituindo diretrizes.
	Carência de treinamento/capacitação.	Realizar tratativas junto à PROGEP.

Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 8 – Matriz lógica da dimensão Emprego de recursos tecnológicos

C1.5	Descrição da(s) desconformidade(s)	Intervenção(ões) proposta(s)
Emprego de recursos tecnológicos	<p>Não emprego de recursos tecnológicos que suportem os processos de execução, controle, monitoramento e avaliação do PPQ na UFRB.</p>	<p>Constituir grupo de trabalho para implantação em caráter emergencial dos módulos Assistência Estudantil e Bolsas na PROPAAE.</p>
	<p>Deficiência no acompanhamento da frequência dos estudantes.</p>	<p>Realizar estudo técnico junto à área de Tecnologia da Informação da UFRB no sentido da implantação de um dispositivos eletrônico de presença a ser empregado em sala de aula pelos professores integrado aos sistemas do SIG, como por exemplo, através de aparelho de telefonia celular ou dispositivo similar, que possibilite o registro de frequência dos discentes de forma remota e célere.</p>

Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 9 – Matriz lógica da dimensão Áreas de aplicação dos recursos

C2	Descrição da(s) desconformidade(s)	Intervenção(ões) proposta(s)
Áreas de aplicação dos recursos	<p>Ausência de participação dos estudantes, por meio dos seus respectivos Diretórios Centrais Estudantis ou Diretórios Acadêmicos, no processo de seleção das estratégias de combate à vulnerabilidade socioeconômica.</p>	<p>Instituir fóruns ou simpósios anuais nos quais podem ser discutidos com estudantes a questão orçamentária e as demandas estudantis por ações assistenciais.</p>

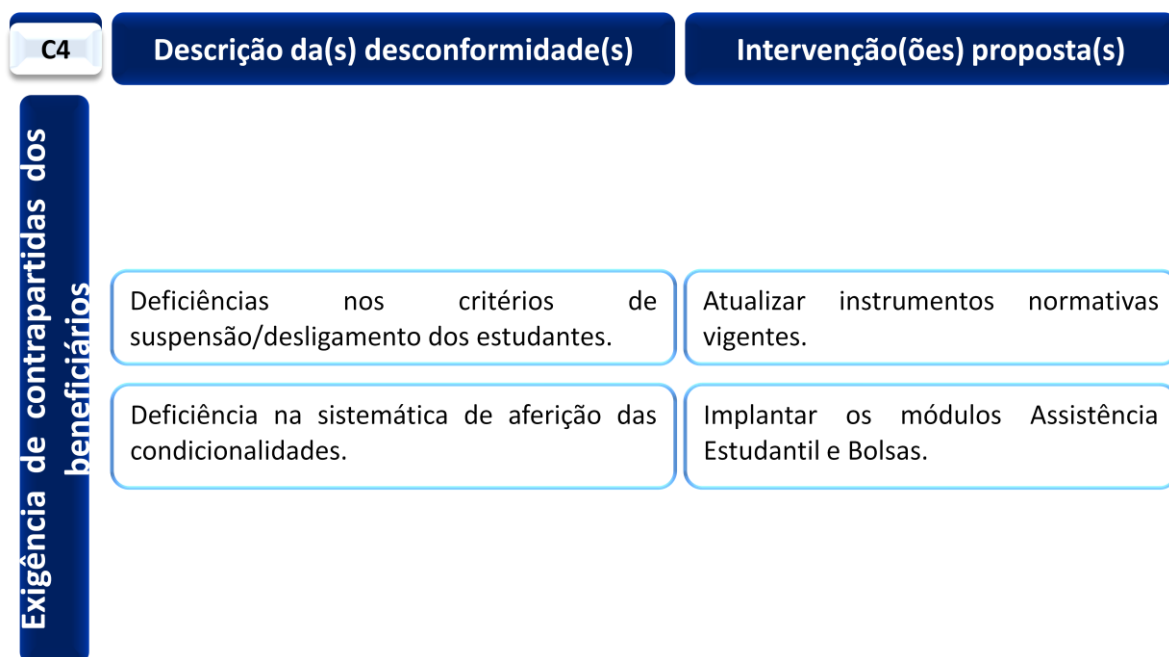
Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 10 – Matriz lógica da dimensão Divulgação e seleção dos candidatos

C3	Descrição da(s) desconformidade(s)	Intervenção(ões) proposta(s)
Divulgação e seleção dos candidatos	Ausência de um banner/link no Portal eletrônico da UFRB que remeta o estudante ao site da PROPAAE a fim de obter maiores informações acerca do PPQ.	Incluir tal dispositivo no Portal eletrônico da UFRB.
	Deficiência no layout do sitio da PROPAAE.	Realizar tratativas com a área responsável a fim de tornar o sítio da PROPAAE mais interativo.
	Ausência de meios suplementares eletrônicos de divulgação das ações assistências do PPQ para além do sítios da PROPAAE e do Portal da UFRB.	Realizar tratativas com a área responsável com vistas a customizar o SIGAA para a divulgação de editais de seleção do PPQ e demais informações concernentes ao Programa.
	Ausência de padronização na divulgação dos processos seletivos do PPQ nas unidades da PROPAAE.	Elaborar Procedimento Operacional Padrão instituindo diretrizes.
	Inexistência de um cronograma anual com as possíveis datas de abertura dos processos seletivos semestrais.	Realizar o planejamento anual das possíveis datas de abertura dos processos seletivos semestrais do PPQ.
	Deficiência nos prazos estipulados para inscrição dos candidatos nos processos seletivos.	Planejar os prazos para inscrição dos candidatos nos processos seletivos.
	Deficiência na disponibilização de suporte aos estudantes que possuem dificuldades de manuseio de recursos tecnológicos ou que não dispõem de acesso à internet.	Estruturar as unidades da PROPAAE nos períodos de processo seletivos para o PPQ a fim suportar os estudantes com as citadas dificuldades.
	Ausência de divulgação nos editais de seleção do PPQ dos pesos atribuídos para cada critério de seleção.	Incluir nos editais de seleção do PPQ os pesos atribuídos para cada critério de seleção.

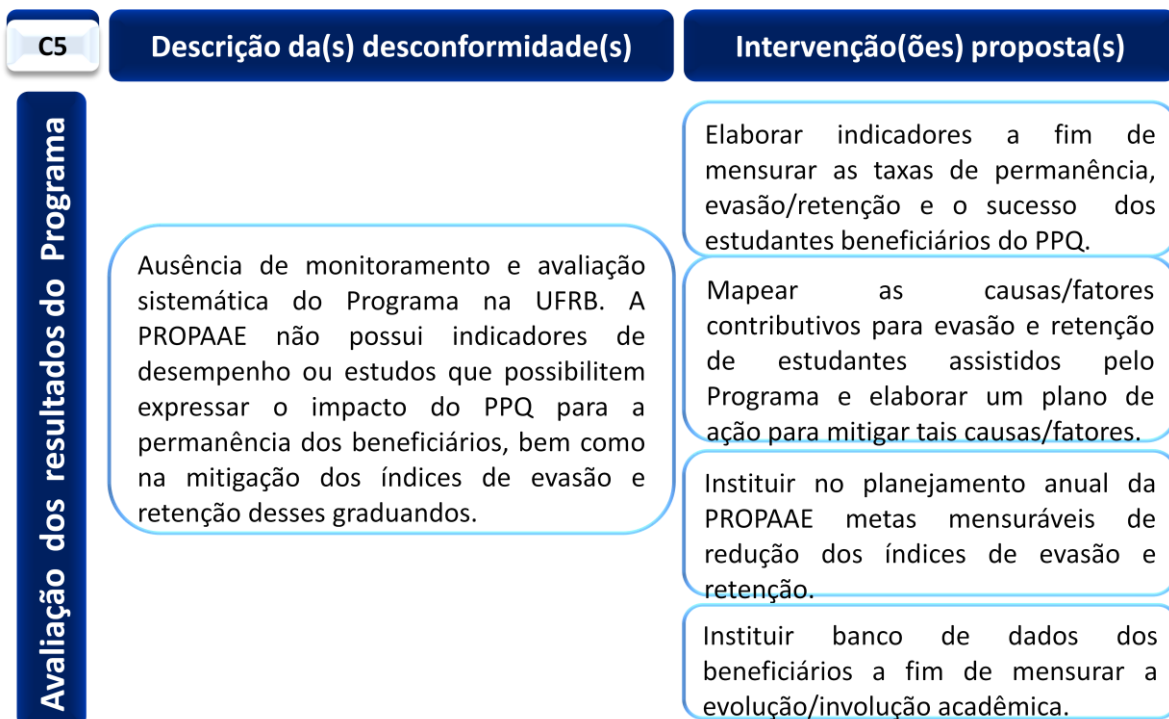
Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 11 – Matriz lógica da dimensão Exigência de contrapartida dos beneficiários



Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Figura 12 – Matriz lógica da dimensão Avaliação dos resultados do Programa



Fonte: Elaborada pelo autor baseado na pesquisa, 2019.

Em adição, cumpre ressaltar que a matriz lógica aludida pode ser visualizada sob outra perspectiva e de forma analítica no quadro apresentado no Apêndice E (p. 188).

Assim, em função do cenário retratado, percebe-se ser de extrema relevância a disponibilização ao reitor da UFRB, bem como à administração da PROPAAE, do Relatório técnico conclusivo, produto da fundamentação teórica e metodológica realizada, que apresenta de forma concisa o diagnóstico da gestão do PNAES no âmbito dessa Universidade, bem como o rol de intervenções com vistas a mitigar ou extinguir as deficiências supramencionadas.

Tal documento constitui-se, deste modo, como um instrumento com potencial de contribuir para a construção de mecanismos de aprimoramento da gestão desse Programa, que tem se configurado como uma das políticas públicas essenciais para os estudantes socioeconomicamente vulneráveis das IFES pela capacidade de propiciar a esses, condições de permanência e, conseqüentemente, de conclusão do curso, mitigando, assim, os riscos de retenção e evasão.

Ademais, a partir deste estudo abre-se espaço para o desdobramento de novas perspectivas, oportunizando, assim, instigar múltiplas investigações acerca da temática em foco.

REFERÊNCIAS

ABEP - Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa. **Critério de Classificação Econômica Brasil**. 2018. Disponível em:

<http://www.abep.org/criterioBr/01_cceb_2018.pdf>. Acesso em 06 de out. 2019.

AGUN, Ricardo, RISCADO, Priscila, MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**. v.3, n.2, 2015, p. 12-42, jul./dez. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwj68uK3__XeAhUKI5AKHWd8AZEQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.agendapolitica.ufscar.br%2Findex.php%2Fagendapolitica%2Farticle%2Fdownload%2F67%2F63&usg=AOvVaw36JPPULXEO7_znO5CSJq3m>. Acesso em: 25 nov. 2018.

ALVES, Jolinda Moraes. A assistência estudantil no âmbito da política de Ensino Superior Pública. **Serviço Social em Revista**, v. 5, n. 1, jul/dez. 2002. Londrina-PR: UEL, 2002. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/ssrevista/>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O método nas ciências sociais. In: ALVES -MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. p. 109-187.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. São Paulo: **Revista de Economia Política**, vol. 22, n. 1 (85), jan-mar, 2002. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/85-5.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**: Tradução Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016. Título original: 280p. L’analyse de contenu.

BARROS, Ronaldo Crispim Sena. **Políticas Afirmativas no Ensino Superior**: A experiência da UFRB. Lázaro, André; Tavares, Laura. (Orgs.). Rio de Janeiro: FLACSO, GEA; UERJ, LPP, 2013. (Coleção estudos afirmativos; 4).

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002. Disponível em:

<<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/issue/view/51>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BAUER, Martin W; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988, Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº. 1.827, de 27 de maio de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1827.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001.** Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, 2001b. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 2001c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 28 jul. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº. 213, de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm>. Acesso em: 28 jul. 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2003.** 2004b. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=23033&view=detalhes>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 24 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 5.296, de 2 de dezembro de 2004.** Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, 2004d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 27 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Cálculo do Aluno Equivalente para fins de análise de custos de manutenção das IFES**. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/calculo_aluno_equivalente_orcamento_2005.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistencial Social PNAS/2004**. Brasília, 2005c. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/politica-nacional>>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 11.151, de 29 de julho de 2005**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA, e dá outras providências. Brasília, 2005d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11151.htm>. Acesso em: 26 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 5.626, de 22 de dezembro de 2005**. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Brasília, 2005e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 39, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 12.317, de 26 de agosto de 2010**. Acrescenta dispositivo à Lei no 8.662, de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12317.htm>. Acesso em: 03 nov. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 08 jun. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais.** 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 03 mai. 2018.

_____. Ministério da Educação. Reuni, Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **Universidades federais criam 15 mil novas vagas no primeiro ano do programa.** 2013a. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/m/noticias/36-outras-noticias/49-universidades-federais-criam-15-mil-novas-vagas-no-primeiro-ano-do-programa/>> Acesso em 02 ago. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 389, de 9 de maio de 2013.** Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/programas-e-acoess/programa-bolsa-permanencia/68911-portaria-389-09052013/file>>. Acesso em: 12 out. 2019.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2014.** 2014a. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº. 13.005, de 25 de janeiro de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014.** 2014c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 07 de ago. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.** 2014d. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca>>. Acesso em: 26 set. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.** 2014e. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca>>. Acesso em: 26 set. 2018.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão.** 2015a. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10258.pdf>>. Acesso em: 15

nov. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2015b. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/8898.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2016b. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9792.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2016c. Disponível em: <<https://dados.ufr.br/dataset/aebbceac-9906-49fb-8253-f0d5833a3c97/resource/7c40030b-c717-4cf1-87b5-c2495a780dcf/download/relatorio-anual-de-contas-e-certificado-de-auditoria-2015.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2016d. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9065.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2016e. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9130.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2016f. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10517.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2016g. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/8921.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico Fies**, Brasília, outubro de 2017a. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**. 2017b. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj5itOEhfjeAhVImJAKHV a0DlkQFjAAegQIChAC&url=https%3A%2F%2Fauditoria.cgu.gov.br%2Fdownload%2F10212.pdf&usg=AOvVaw2Exv_MANAjrl0-QRTkHcPu>. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 30 mai. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2017d. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10840.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior 2017**, Brasília, outubro de 2018a. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Prestação de contas ordinárias anual – Relatório de Gestão do Exercício de 2017**, Brasília, março de 2018b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2018-pdf/89241-relatorio-de-gestao-do-exercicio-2017/file>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Gestão Exercício 2017**. Brasília, 2018c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2017/cgu-se-relatorio-gestao-2017.pdf/view>>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post**. 2018d. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Políticas e Programas de Governo – RePP 2018**. 2018e. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2018.htm>>. Acesso em: 21 out. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação Secretaria Executiva – Ministério da Educação Exercício 2017**. Brasília, 2018f. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11806.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Guia da Política de Governança Pública**. 2018g. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

_____. Ministério da Educação. Prouni - Programa Universidade para Todos. **O Programa**. [2019? a]. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa/>>. Acesso em 27 jul. 2019.

_____. Ministério do Planejamento. SIOP. **Painel do Orçamento Federal**, 2019b. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true>. Acesso em: 12 set. 2019.

_____. Portal da Legislação. **Decretos**. [2019?c]. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Mapa Estratégico - Missão, Visão e Valores**. [2019?d]. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/planejamento-estrategico/imagens/mapaestrategico.png/view>>. Acesso em 18 de out. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. Democracia e Desigualdades Sociais. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, n. 32, jun. 1991. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/32/Fernando%20Henrique%20Cardoso%20-%20Democracia%20e%20Desigualdades%20Sociais.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 11ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

CRUZ, Rosana Evangelista. Federalismo e Financiamento da Educação: a Política do FNDE em debate. GOUVEIA, Andréa Barbosa, PINTO, José Marcelino Rezende, CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.) In: **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do Direito a Educação no Brasil**. Brasília, Ipea, 2011.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

FINATTI, Betty Elmer; ALVES, Jolinda de Moraes; SILVEIRA, Ricardo de Jesus. Perfil sócio, econômico e cultural dos estudantes da Universidade Estadual de Londrina-UEL - indicadores para implantação de uma política de assistência estudantil. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 6 e 7, n. 1 e 2, p. 246-264, jan-dez./2006, jan-dez./2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18155/9407>>. Acesso em: 08 set. 2019.

FNQ - Fundação Nacional de Qualidade. **Benchmarking**. [s.n.]. [2019?]. Disponível em: <<http://www2.fnq.org.br/informe-se/publicacoes/e-books>>. Acesso em: 25 out. 2019.

FONAPRACE/ANDIFES. **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Uberlândia, EDUFU, 2012.

_____. **IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES**. Brasília: FONAPRACE/ANDIFES, 2016. Disponível em:

<<http://www.fonaprace.ufma.br/site/index.php/pesquisas/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018**. Brasília: FONAPRACE/ANDIFES, 2019. Disponível em: <<http://www.fonaprace.ufma.br/site/index.php/pesquisas/>>. Acesso em: 20 set. 2019.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 4. ed. 1984.

FREITAS, Pâmela Junqueira et al. Democratização da permanência nos cursos superiores do IFTM através do programa de assistência estudantil. In: ALFERES, Marcia Aparecida. (Org.). **Qualidade e Políticas Públicas na Educação 5**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2018. (Qualidade e Políticas Públicas na Educação; v. 5).

GADOTTI, Moacir. Concepção Dialética da Educação e educação Brasileira Contemporânea. **Educação e Sociedade**. CEDES, nº 8. São Paulo: Cortez, n.8, p. 5-32, 1981.

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

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29. São Paulo: Mai/Jun. 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 2, p. 36-78, abr./jun. 2002. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/issue/view/51>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: EdUnB, 2009.

HÖFLING, Eloíza. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, São Paulo: ano XXI, nº 55, p. 30-41, Nov., 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

MACEDO, Roberto Sidnei; GALEFFI, Dante; PIMENTEL, Álamo. **Um rigor outro: sobre a questão da qualidade da pesquisa qualitativa**. Salvador: EDUFBA, 2009.

MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a entrevista para a pesquisa social em educação especial: um estudo sobre análise de dados. In: JESUS, Denise Meyrelles; BAPTISTA, Claudio Roberto Baptista; VICTOR, Sonia Lopes Victor (Orgs.). **Pesquisa e educação especial: mapeando produções**. Vitória: Edufes, 2012, p. 363-388.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Coleção temas sociais).

NEVES, Clarissa; MARTINS, Carlos. **Ensino superior no Brasil: Uma visão abrangente**. In Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira. Tom Dwyer et al. (Orgs.). Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28162%3Ajovens-universitarios-em-um-mundo-em-transformacao-uma-pesquisa-ino-brasileira&catid=394%3A2016&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 31 jul. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, nº 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. (Org). **Universidade e Democracia: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à universidade pública brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias**. 2003. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas: Coletânea – volume 1**. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SCHEINVAR, Estela. **El derecho a la educación en Brasil**. – 1ª ed. – Buenos Aires; Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007. E-Book. (Libros FLAPE; 4).

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEMESP - Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo. **Mapa do ensino superior no Brasil – 2018**. 2016. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/pesquisas/mapa-do-ensino-superior-no-brasil-2018/>>. Acesso em 30 jul. 2019.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. **A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva**. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M.L.A. (Orgs.). *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente*, São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: Predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1099.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro 42(3), p. 529-550, maio/jun. 2008.

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por Resultados**: Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan. Brasília-DF: ENAP, 2001.

TUDE, Martins João; FERRO, Daniel; SANTANA, Pablo Fabio. **Gestão de políticas públicas**. Curitiba: IESDE BRASIL, 2015.

UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. **Perfil dos Estudantes de Graduação da UFRB**. Cruz das Almas, 2017. Disponível em: <<https://ufrb.edu.br/portal/noticias/4800-em-seus-12-anos-ufrb-comemora-maioria-negra-e-pobre-no-ensino-superior>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

_____. **PROPAAE**. [2019?a]. Disponível em: <<https://ufrb.edu.br/propaae/propaae>>. Acesso em 26 set. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2018**. [2019?b]. Disponível em: <<https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>>. Acesso em 26 de set. 2019.

VASCONCELOS, Natália Batista. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v.17, n.2, p. 599-616, jul./dez. 2010.

VOLPI, Marina Tazón. **A universidade e sua responsabilidade social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a). para participar da Pesquisa intitulada “**Gestão do PNAES sob a ótica da CGU: contribuição para a construção de mecanismos de aprimoramento na UFRB**”, desenvolvida pelo mestrando Eliezer da Cunha Alves, sob a orientação do Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva docente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Esta pesquisa objetiva analisar os mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, recomendados por auditorias realizadas pela CGU às IFES, que necessitam ser implementados pela UFRB.

Sua participação nesta pesquisa é voluntária e se dará através de resposta a entrevista. Na realização da mesma será utilizado recurso de áudio gravação a fim possibilitar uma fiel transcrição das falas, sendo necessária autorização prévia para uso deste recurso. Os resultados serão analisados e apresentados sem qualquer menção dos nomes dos (as) participantes, sendo garantido o anonimato.

Os riscos decorrentes de sua participação nesta pesquisa são: o desconforto por responder questões relacionadas ao seu ambiente de trabalho, a possibilidade de atrapalhar a realização de suas atividades laborais e a necessidade de disponibilização do seu tempo. Entretanto, como forma de minimizar/evitar tais riscos, algumas providências serão tomadas, a exemplo, da possibilidade de escolha de um ambiente privativo para a realização da entrevista, definição prévia da data a fim de não alterar significativamente a sua rotina de trabalho e de um horário que lhe seja mais conveniente para agendamento da entrevista.

Esclarecemos que o presente estudo terá como horizonte acolher as dimensões sociais e da governança no setor público, fomentando o conhecimento com vistas a contribuir com elementos mais eficazes da gestão da coisa pública. Ao obter conhecimento acerca das recomendações para adoção de boas práticas de governança, a gestão da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis da UFRB, poderá projetar a implementação de tais práticas, o que possibilitará ganhos para a própria Instituição no que tange a eficácia das suas ações, garantindo que o comportamento dos líderes, administradores e gestores esteja

sempre alinhado com os melhores interesses da organização e da sociedade.

Ressaltamos ainda que, o (a) Sr (a). não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira para participar desta pesquisa, no entanto, gozará do direito ao ressarcimento por despesas diretamente decorrentes de sua participação. Se depois de consentir com a sua participação o (a) Sr (a). desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo.

O pesquisador Eliezer da Cunha Alves, responsável por este estudo, poderá ser localizado no Núcleo de Gestão e Atendimento ao Estudante da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis, no endereço: Campus Universitário da UFRB, Cruz das Almas – BA, CEP: 44.380-000 e-mail: eliezer.alves@ufrb.edu.br, telefone (75) 3621-6397, de segunda a sexta-feira, no horário das 08:00 às 17:00h a fim de esclarecer eventuais dúvidas que o(a) Sr (a). possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.

Para informações concernentes às questões éticas da pesquisa, o (a) Sr.(a) poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UFRB, na Rua Rui Barbosa, 710, Campus Universitário, Centro, Cruz das Almas – BA, telefone (75) 3621- 6850.

Cada página desse termo deve ser rubricada pelo participante e pelo pesquisador no espaço do rodapé reservado para esse fim.

Consentimento Pós–Informação

Eu, _____, fui informado sobre os objetivos, benefícios e riscos da pesquisa acima descrita e compreendi as explicações fornecidas. Por isso, concordo em participar da referida pesquisa, sabendo que não vou ter retorno financeiro e que posso desistir de participar a qualquer tempo. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

_____, /___/___

Rubrica do participante da pesquisa:
Rubrica do pesquisador:

APÊNDICE B - CARTA DE ANUÊNCIA DO REITOR DA UFRB PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
GABINETE DO REITOR

TERMO DE ANUÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA

Eu, Silvio Luiz de Oliveira Soglia, Reitor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB venho por meio deste, conforme requerido pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), autorizar o pesquisador Eliezer da Cunha Alves, aluno do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social desta universidade, a desenvolver a pesquisa intitulada “Gestão do PNAES sob a ótica da CGU: Contribuição para a construção de mecanismos de aprimoramento na UFRB”, sob a orientação do Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva e devidamente aprovada pela Coordenação do Programa de Pós Graduação.

Ademais, o pesquisador declara conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 466/12. Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infra-estrutura necessária para a garantia de tal pesquisa e bem estar.

Cruz das Almas, 10 de abril de 2019.


Silvio Luiz de Oliveira Soglia
Reitor

APÊNDICE C - ROTEIROS DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA A GESTÃO EM NÍVEL ESTRATÉGICO (PRÓ-REITORIA)

1. A estrutura física (incluindo a estrutura dos Núcleos da PROPAAE nos Centros) é considerada adequada para atendimento aos estudantes?
2. Qual a estrutura de recursos humanos da PROPAAE em termos quantitativos e qualitativos (formação)? A mesma é adequada a fim de atingimento do objetivo do PNAES na UFRB?
3. Como se dá a divulgação do Programa junto aos estudantes? Ela é considerada eficiente em atingir o público alvo?
4. Qual o procedimento e os critérios de seleção do PPQ?
5. Existem normas internas que regulamentam o Programa de Permanência Qualificada (PPQ)? Se positivo, quais são? Elas são consideradas suficientes ou demandam regulamentações mais específicas? Caso necessitem dessas regulamentações cite quais seriam.
6. Existem critérios de contrapartida exigidos para manutenção dos benefícios? Se positivo, quais são? Essas contrapartidas prejudicam o alcance dos objetivos do programa?
7. Quanto à tecnologia disponível, a UFRB dispõe de mecanismos de controle interno com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?
8. Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação do corpo discente nesse processo? A escolha das áreas de atuação da Política de Assistência Estudantil na UFRB ocorre fundamentada em estudos e análises relativas à demanda social? Quanto a esse último aspecto, se positivo, quais seriam?
9. Na perspectiva da Pró-Reitoria existem elementos que poderiam ser agregados a esse planejamento a fim de otimizá-lo? Se positivo, quais?
10. A PROPAAE realiza a avaliação dos resultados do Programa? Se positivo, quais os aspectos avaliados, como ocorre essa avaliação e quais os resultados das avaliações realizadas?

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA A GESTÃO EM NÍVEL TÁTICO (COORDENADORIA DE ASSUNTOS ESTUDANTIS - CAE)

1. A estrutura física (incluindo a estrutura dos Núcleos da PROPAAE nos Centros) e a estrutura de recursos humanos são consideradas adequadas para atendimento aos estudantes?
2. A divulgação do Programa junto aos estudantes é considerada eficiente em atingir o público alvo?
3. Qual o procedimento e os critérios de seleção do PPQ?
4. As normas do Programa de Permanência Qualificada (caso existam) são consideradas suficientes ou demandam regulamentações mais específicas? Caso necessitem dessas regulamentações cite quais seriam.
5. Existem critérios de contrapartida exigidos para manutenção dos benefícios? Se positivo, quais são? Essas contrapartidas prejudicam o alcance dos objetivos do programa?
6. Quanto à tecnologia disponível, a UFRB dispõe de mecanismos de controle interno com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?
7. Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação dessa Coordenadoria no processo?
8. Na perspectiva da Coordenadoria existem elementos que poderiam ser agregados a esse planejamento a fim de otimizá-lo? Se positivo, quais?
9. A Coordenadoria de Assuntos Estudantis realiza a avaliação dos resultados do Programa? Se positivo, quais os aspectos avaliados e como ocorre essa avaliação e quais os resultados das avaliações realizadas?

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA A GESTÃO EM NÍVEL OPERACIONAL (NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO INTEGRADO AO ESTUDANTE - NAIE)

1. A estrutura física (incluindo a estrutura dos Núcleos da PROPAAE nos Centros) e a estrutura de recursos humanos são consideradas adequadas para atendimento aos estudantes?
2. A divulgação do Programa junto aos estudantes é considerada eficiente em atingir o público alvo?
3. Qual o procedimento e os critérios de seleção do PPQ?
4. As normas do Programa de Permanência Qualificada (caso existam) são consideradas suficientes ou demandam regulamentações mais específicas? Caso necessitem dessas regulamentações cite quais seriam.
5. Existem critérios de contrapartida exigidos para manutenção dos benefícios? Se positivo, quais são? Essas contrapartidas prejudicam o alcance dos objetivos do programa?
6. Quais os mecanismos de controle interno empregados com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?
7. Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação desse Núcleo de Acompanhamento Integral ao Estudante no processo?
8. Na perspectiva desse Núcleo existem elementos que poderiam ser agregados a esse planejamento a fim de otimizá-lo? Se positivo, quais?
9. O NAIE realiza a avaliação dos resultados do Programa? Se positivo, quais os aspectos avaliados e como ocorre essa avaliação? e quais os resultados das avaliações realizadas?
10. Existe algum procedimento que poderia ser implementado com vistas a otimizar o Programa junto aos estudantes que constituem o público-alvo.

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA O (A)S ASSISTENTES SOCIAIS E PEDAGOGO (A)S E TÉCNICO (A)S EM ASSUNTOS EDUCACIONAIS.

1. A estrutura física (incluindo a estrutura dos Núcleos da PROPAAE nos Centros) e a estrutura de recursos humanos são consideradas adequadas para atendimento aos estudantes?
2. A divulgação do Programa junto aos estudantes é considerada eficiente em atingir o público alvo?
3. Qual o procedimento e os critérios de seleção do PPQ?
4. As normas do Programa de Permanência Qualificada (caso existam) são consideradas suficientes ou demandam regulamentações mais específicas? Caso necessitem dessas regulamentações cite quais seriam.
5. Existem critérios de contrapartida exigidos para manutenção dos benefícios? Se positivo, quais são? Essas contrapartidas prejudicam o alcance dos objetivos do programa?
6. Quais os mecanismos de controle interno empregados com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?
7. Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação do(a)s Assistentes Sociais, Pedagogos e Técnicos em Assuntos Educacionais no processo?
8. Existem elementos que poderiam ser agregados a esse planejamento a fim de otimizá-lo? Se positivo, quais?
9. Você tem conhecimento se é realizada a avaliação do PPQ? Em sua opinião quais os aspectos do Programa deveriam ser avaliados e como deveria ocorrer essa avaliação?
10. Quais as dificuldades vivenciadas pelos Assistentes Sociais/Pedagogos/Técnico em Assuntos Educacionais na operacionalização do Programa?
11. Existe algum procedimento que poderia ser implementado com vistas a otimizar o Programa junto aos estudantes que constituem o público-alvo?

APÊNDICE D – SÍNTESE DA METODOLOGIA DA PESQUISA

					MAPA METODOLÓGICO				Método de análise dos dados	
					Entrevistas semiestruturadas					
					Perguntas dos roteiros de entrevistas aplicadas					
					Nível hierárquico					
					Estratégico	Tático	Operacional			
Pressuposto	Questão norteadora	Objetivo geral	Objetivos específicos	Documentos	Pró-reitor (a)	Coordenador (a) de Assuntos Estudantis	Chefe (a) do NAE	Assistentes Sociais, Pedagogo (a)s e Técnico (a)s em Assuntos Educacionais		
A UFRB carece de adequações nos mecanismos de gestão do PNAES	Que mecanismos de aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES, cuja adoção vem sendo recomendada nas auditorias realizadas pela CGU nas IFES, necessitam ser implementados na UFRB?	Analisar os mecanismos de aprimoramento de recursos do PNAES, recomendados por auditorias realizadas pela CGU às IFES, que necessitam ser implementados pela UFRB.	Mapear os processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB;	Fontes: bibliografia física e virtual, artigos, anais, leis, normativos, portarias, guias, relatórios de auditorias da CGU período de 2015 a 2017, editais de processos seletivos do PPQ período de 2015 a 2017, Ofícios da SESu-MEC, relatório de auditoria interna da PROPAAE referente ao ano de 2019.	1. A estrutura física (incluindo a estrutura dos Núcleos da PROPAAE nos Centros) é considerada adequada para atendimento aos estudantes?	1. A estrutura física (incluindo a estrutura dos Núcleos da PROPAAE nos Centros) e a estrutura de recursos humanos são consideradas adequadas para atendimento aos estudantes?	6. Quanto à tecnologia disponível, a UFRB dispõe de mecanismos de controle interno com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?	6. Quais os mecanismos de controle interno empregado com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?		
			Identificar os processos de gestão dos recursos do PNAES na UFRB que estejam em desconformidade com as recomendações preconizadas pela CGU através de auditorias realizadas nas IFES;		2. Qual a estrutura de recursos humanos da PROPAAE em termos quantitativos e qualitativos (formação)? A mesma é adequada a fim de atingimento do objetivo do PNAES na UFRB?				2. A divulgação do Programa junto aos estudantes é considerada eficiente em atingir o público alvo?	
			Apresentar proposições para o aprimoramento da gestão dos recursos do PNAES na UFRB com base nas recomendações da CGU.		3. Como se dá a divulgação do Programa junto aos estudantes? Ela é considerada eficiente em atingir o público alvo?				2. A divulgação do Programa junto aos estudantes é considerada eficiente em atingir o público alvo?	
					4. Qual o procedimento e os critérios de seleção do PPQ?				3. Qual o procedimento e os critérios de seleção do PPQ?	
					5. Existem normas internas que regulamentam o Programa de Permanência Qualificada (PPQ)? Se positivo, quais são? Elas são consideradas suficientes ou demandam regulamentações mais específicas? Caso necessitem dessas regulamentações cite quais seriam.				4. As normas do Programa de Permanência Qualificada (caso existam) são consideradas suficientes ou demandam regulamentações mais específicas? Caso necessitem dessas regulamentações cite quais seriam.	
					6. Existem critérios de contrapartida exigidos para manutenção dos benefícios? Se positivo, quais são? Essas contrapartidas prejudicam o alcance dos objetivos do programa?				5. Existem critérios de contrapartida exigidos para manutenção dos benefícios? Se positivo, quais são? Essas contrapartidas prejudicam o alcance dos objetivos do programa?	
					7. Quanto à tecnologia disponível, a UFRB dispõe de mecanismos de controle interno com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?				6. Quanto à tecnologia disponível, a UFRB dispõe de mecanismos de controle interno com vistas a evitar ocorrências de usufruto/recebimento indevidos de benefícios, acúmulos irregulares de benefícios por discentes atendidos pelo Programa de Permanência Qualificada (PPQ)?	
					8. Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação do corpo discente nesse processo? A escolha das áreas de atuação da Política de Assistência Estudantil na UFRB ocorre fundamentada em estudos e análises relativas à demanda social? Quanto a esse último aspecto, se positivo, quais seriam?				7. Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação desse Núcleo de Acompanhamento Integral ao Estudante no processo?	7. Como se dá o planejamento da Política de Assistência Estudantil da UFRB? Existe a participação do(a)s Assistentes Sociais, Pedagogos e Técnicos em Assuntos Educacionais no processo?
					9. Na perspectiva da Pró-Reitoria existem elementos que poderiam ser agregados a esse planejamento a fim de otimizá-lo? Se positivo, quais?				8. Na perspectiva da Coordenadoria existem elementos que poderiam ser agregados a esse planejamento a fim de otimizá-lo? Se positivo, quais?	8. Existem elementos que poderiam ser agregados a esse planejamento a fim de otimizá-lo? Se positivo, quais?
					10. A PROPAAE realiza a avaliação dos resultados do Programa? Se positivo, quais os aspectos avaliados, como ocorre essa avaliação e quais os resultados das avaliações realizadas?				9. A Coordenadoria de Assuntos Estudantis realiza a avaliação dos resultados do Programa? Se positivo, quais os aspectos avaliados e como ocorre essa avaliação e quais os resultados das avaliações realizadas?	9. Você tem conhecimento se é realizada a avaliação do PPQ? Na sua opinião quais os aspectos do Programa deveriam ser avaliados e como deveria ocorrer essa avaliação?
									10. Existe algum procedimento que poderia ser implementado com vistas a otimizar o Programa junto aos estudantes que constituem o público-alvo.	10. Quais as dificuldades vivenciadas pelos Assistentes Sociais/Pedagogos/Técnico em Assuntos Educacionais na operacionalização do Programa?
	11. Existe algum procedimento que poderia ser implementado com vistas a otimizar o Programa junto aos estudantes que constituem o público-alvo?	11. Existe algum procedimento que poderia ser implementado com vistas a otimizar o Programa junto aos estudantes que constituem o público-alvo?								

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

APÊNDICE E – MATRIZ LÓGICA

OBJETIVO GERAL		Práticas de gestão dos recursos do PNAES no âmbito da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis aprimoradas.				
OBJETIVOS ESPECÍFICOS		Mapear, identificar e analisar processos de gestão no âmbito da PROPAAE/UFRB em desconformidade com a legislação que rege o PNAES e com as recomendações preconizadas pela CGU e aprimorá-los.				
CÓD.	RESULTADO ESPERADO	CÓD.	AÇÕES	METAS	FONTE(S) DE VERIFICAÇÃO	EXTERNALIDADE(S) ⁵⁰
C1	Estrutura para implementação do PNAES na PROPAAE aprimorada, dotada de unidades com arranjo físico satisfatório, recursos humanos devidamente alocados e motivados, instrumentos normativos robustos, mecanismos de controles internos administrativos eficientes e recursos tecnológicos integrados, de modo a propiciar o exercício de suas competências institucionais, visando o bem estar dos estudantes e servidores, qualidade, produtividade e eficiência para a UFRB.	C1.1a	Realizar estudo técnico para readequação do layout do Núcleo da PROPAAE no CAHL.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realização de estudos técnicos. ▪ Realização de tratativas intersetoriais. ▪ Atividades de apoio a gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visita <i>in loco</i>. ▪ Análise documental. ▪ Entrevista com os profissionais que executam o Programa nos três níveis hierárquicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contingenciamento de recursos. ▪ Impossibilidade de realização de concurso público.
		C1.1b	Disponibilizar equipamentos em bom nível funcionamento para o Núcleo da PROPAAE no CECULT.			
		C1.1c	Realizar tratativas com a gestão do CETENS no sentido de se buscar uma sala próxima ao Núcleo que possa ser disponibilizada para o atendimento pedagógico.			
		C1.1d	Realizar estudos técnicos com vistas a mitigar/extinguir as deficiências no isolamento acústico dos ambientes do Núcleo da PROPAAE no CETENS.			
		C1.1e	Realizar tratativas com a gestão do CFP no sentido de se buscar um ambiente que possa ser utilizado para esse fim.			
		C1.1f	Realizar estudo técnico para reordenamento arquitetônico dos espaços da sede da PROPAAE.			
		C1.2a	Mapear as atividades desenvolvidas por todos os profissionais lotados na PROPAAE e formalizar o documento de descrição dos cargos, funções e atribuições.			
		C1.2b	Elaborar estudo de demanda de pessoal após a realização do mapeamento do item C1.2a.			
		C1.2c	Elaborar um instrumento de gestão de concessão de férias.			

⁵⁰ Externalidade(s) são os efeitos de uma decisão sobre aqueles que não participaram dela.

CÓD.	RESULTADO ESPERADO	CÓD.	AÇÕES	METAS	FONTE(S) DE VERIFICAÇÃO	EXTERNALIDADE(S)
C1		C1.2d	Realizar análise quanto à possibilidade de realização de concurso público para pedagogo ou técnico em assuntos educacionais para o Núcleo da PROPAAE no CETENS; ou tratativas com a gestão do CECULT a fim de possibilitar a efetivação nessa unidade do servidor que vem prestando o serviço de forma parcial.			
		C1.2e	Realizar análise quanto a possibilidade de realização de concurso público para provimento do cargo de psicólogo no Núcleo da PROPAAE no CAHL ou de tratativas com a gestão do CCS com vistas a firmar uma parceria com o serviço de psicologia oferecido nesse Centro de Ensino.			
		C1.2f	Realizar tratativas com a gestão do CFP com vistas a firmar uma parceria com o curso de pedagogia a fim de realização de projetos pedagógicos que possam ser implementados junto aos estudantes beneficiários do Programa a fim de mitigar a ausência do pedagogo na sede da PROPAAE.			
		C1.2g	Realizar análise quanto à possibilidade do aumento do quadro através de realização de concurso público para o cargo de assistente social para a sede da PROPAAE ou da viabilidade de estabelecimento de uma parceria junto à PROGEP, haja vista que essa Pró-Reitoria possui um profissional com essa formação, a fim de atuar em nível de suporte a esta unidade da PROPAAE, sobretudo, nos períodos de realização de processos seletivos do Programa.			
		C1.2h	Realizar tratativas com a gestão do CFP com vistas a firmar uma parceria com o curso de educação física para a realização de projetos esportivos e de lazer a serem desenvolvidos pela PROPAAE.			
		C1.2i	Realizar tratativas junto à PROGEP a fim de viabilizar a realização de treinamento e capacitação da equipe.			
		C1.3a	Elaborar o regimento interno da PROPAAE.			
		C1.3b	Elaborar o documento que formaliza o PPQ no âmbito da UFRB.			

CÓD.	RESULTADO ESPERADO	CÓD.	AÇÕES	METAS	FONTE(S) DE VERIFICAÇÃO	EXTERNALIDADE(S)
C1		C1.3c	Atualizar instrumentos normativas vigentes.			
		C1.3d	Instituir normativas para as modalidades bolsa esporte, auxílio creche e auxílio promoção da saúde.			
		C1.3e	Elaborar Procedimentos Operacionais Padrões após a implementação da intervenção C1.2a.			
		C1.4ª	Implantar o módulo Bolsas do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC).			
		C1.4b	Incluir outras unidades da PROPAAE no processo de conferência da folha de pagamento mensal, a exemplo do Núcleo de Acompanhamento Integrado ao Estudante e da Coordenadoria de Assuntos Estudantis, possibilitando, assim, que a função de aprovação pela Pró-Reitoria possa se dar com o maior grau de acuracidade.			
		C1.4c	Implantar o módulo Assistência Estudantil do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC).			
		C1.4d	Elaborar um Procedimento Operacional Padrão para que os profissionais da área pedagógica ao realizarem o acompanhamento pedagógico dos beneficiários arquivem na pasta dos mesmos um documento, devidamente datado e assinado, comprovando a realização dessa atividade Para tanto, pode-se utilizar o próprio histórico acadêmico do estudante ou criar-se um formulário específico; Ou, então, solicitar um estudo pela área de Tecnologia da Informação quanto à possibilidade de customização do SIGAA ou do Módulo Bolsas, a fim de possibilitar o registro do acompanhamento acadêmico via sistema;			
		C1.4e	Elaborar um Procedimento Operacional Padrão instituindo o controle e o fluxo para apresentação de notas/cupons fiscais no caso de promoção a saúde e de certificados para participação em eventos acadêmicos.			
		C1.4f	Instituir procedimento de recadastramento anual dos beneficiários do PPQ.			

CÓD.	RESULTADO ESPERADO	CÓD.	AÇÕES	METAS	FONTE(S) DE VERIFICAÇÃO	EXTERNALIDADE(S)
C1		C1.4g	Elaborar estudos de demandas através de pesquisas tipo survey, que podem ser realizadas através do SIGAA no período da matrícula e, posteriormente, realizar simpósios/fóruns a fim de discutir os resultados dessas pesquisas com a representação estudantil, as modalidades de auxílios a serem ofertadas nos processos seletivos e o quantitativo por Centro de Ensino, de acordo com a disponibilidade orçamentária;			
		C1.4h	Instituir, anteriormente à divulgação dos editais de processos seletivos, reuniões para debater com os servidores diretamente envolvidos na operacionalização do Programa as modalidades e os quantitativos de auxílios a serem oferecidos por Centro de Ensino nos certames.			
		C1.4i	Elaborar um Procedimento Operacional Padrão instituído procedimento e checagem da organização documental da pasta dos estudantes beneficiários do Programa.			
		C1.5	Constituir grupo de trabalho para implantação em caráter emergencial dos módulos Assistência Estudantil e Bolsas na PROPAAE. Realizar estudo técnico junto a área de Tecnologia da Informação da UFRB no sentido da implantação de um dispositivos eletrônico de presença a ser empregado em sala de aula pelos professores, integrado aos sistemas do SIG, como, por exemplo, através de aparelho de telefonia celular ou dispositivo similar, que possibilite o registro de frequência dos discentes de forma remota e célere.			
C2	Aplicação dos recursos do PNAES aprimorados, de modo a possibilitar a participação dos estudantes no processo de seleção das estratégias de combate à vulnerabilidade socioeconômica.	C2	Instituir Fóruns ou simpósios anuais nos quais são discutidos com estudantes a questão orçamentária e as demandas estudantis por ações assistenciais.	<ul style="list-style-type: none"> Atividades de apoio a gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> Análise documental. Entrevista com os profissionais que executam o Programa nos três níveis hierárquicos. 	

CÓD.	RESULTADO ESPERADO	CÓD.	AÇÕES	METAS	FONTE(S) DE VERIFICAÇÃO	EXTERNALIDADE(S)
C3	Processos de divulgação e seleção dos candidatos aprimorados, apoiado por recursos sistemáticos com a finalidade de propiciar maior transparência e celeridade.	C3a	Incluir no Portal eletrônico da UFRB um banner, link ou dispositivo similar correlato à assistência estudantil remetendo o acesso ao site da PROPAAE.	<ul style="list-style-type: none"> Realização de tratativas intersetoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> Acesso aos sítios da PROPAAE e da UFRB. 	
		C3b	Realizar tratativas com a área responsável com vistas a readequar o layout do sitio da PROPAAE a fim de torná-lo mais atrativo e interativo.			
		C3c	Realizar tratativas com a área responsável com vistas a customizar o SIGAA, sistema comumente utilizado pelos estudantes, a fim de utilizá-lo como meio de divulgação da assistência estudantil.			
		C3d	Instituir um padrão para veiculação dos processos seletivos do PPQ nas unidades da PROPAAE através de um Protocolo ou de um Procedimento Operacional Padrão.			
		C3e	Realizar o planejamento anual das possíveis datas de abertura dos processos seletivos semestrais do PPQ.			
		C3f	Instituir o planejamento dos prazos para inscrição dos candidatos nos processos seletivos alinhado com a intervenção C3e a fim de evitar que estes ocorram em períodos diminutos.			
		C3g	Estruturar as unidades da PROPAAE nos períodos de processo seletivos para o PPQ a fim suportar os estudantes que possuem dificuldades de manuseio de recursos tecnológicos ou que não dispõem de acesso à internet nos locais em que residem.			
		C3h	Incluir nos editais de seleção do PPQ os pesos atribuídos para cada critério de seleção.			
C4	Processo de gestão das contrapartidas aprimorado, apoiado em arcabouço normativo atualizado e recursos tecnológicos integrados, com a finalidade de acompanhar o desempenho acadêmico dos estudantes	C4a	Atualizar instrumentos normativos vigentes (conforme proposto na intervenção C1.3c).	<ul style="list-style-type: none"> Atividades de apoio a gestão. Realização de tratativas intersetoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> Análise documental. Entrevista com os profissionais que executam o Programa nos três níveis hierárquicos. 	
		C4b	Implantar os módulos Assistência Estudantil e Bolsas (conforme proposto na intervenção C1.5).			

CÓD.	RESULTADO ESPERADO	CÓD.	AÇÕES	METAS	FONTE(S) DE VERIFICAÇÃO	EXTERNALIDADE(S)
C5	Capacidade de monitoramento e avaliação do Programa implantada, apoiado em Instrumentos para auxílio à gestão das tomadas de decisões do Programa.	C5	<p>Elaborar estudos a fim de mensurar a taxa de permanência dos estudantes beneficiários do PPQ.</p> <p>Mapear as causas/fatores contributivos para evasão e retenção de estudantes assistidos pelo Programa estratificados por: área, curso, turno dentre outros elementos e Elaborar um plano de ação para mitigar tais causas/fatores.</p> <p>Instituir no planejamento anual da PROPAAE metas mensuráveis de redução dos índices de evasão e retenção.</p> <p>Instituir um banco de dados dos estudantes beneficiários do Programa que possibilite mensurar a evolução/involução acadêmica dos mesmos desde o momento do ingresso no Programa.</p> <p>Elaborar estudos ou emprego de indicadores que permitam averiguar as taxas evasão/retenção e sucesso dos alunos assistidos pelo Programa, e o seu cotejamento com as taxas dos demais estudantes não assistidos a fim de mensurar a sua efetividade.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Atividades de apoio a gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> Análise documental. Entrevista com os profissionais que executam o Programa nos três níveis hierárquicos. 	