

**POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E SEUS DESAFIOS
INSTITUCIONAIS: análise das prioridades estratégicas para execução do Plano
Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na UFAL**

GILMAR SARMENTO DA SILVA JUNIOR
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)

Agradecimento à órgão de fomento:
Universidade Federal de Alagoas; Pro-Reitoria Estudantil/UFAL

POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E SEUS DESAFIOS INSTITUCIONAIS: análise das prioridades estratégicas para execução do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização do tema

O acesso à universidade ainda é um dos grandes desafios para os estudantes brasileiros, contudo, as diversas ações de expansão da infraestrutura e execução de políticas públicas de acesso ao ensino superior, inclusive às classes socioeconômicas mais desfavorecidas, auxiliaram a transformação desse cenário (LEITE, 2015).

Contudo, o avanço das políticas de acesso às classes historicamente desfavorecidas traz consigo problemas que são reflexos de uma sociedade desequilibrada quanto aos aspectos socioeconômicos. O novo perfil do estudante universitário brasileiro demanda uma atenção especial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), pois toda a desigualdade que assola e penaliza os estudantes das classes mais baixas reflete diretamente na permanência, desenvolvimento e sucesso acadêmico deste dentro da IFES.

A partir dessa problemática, surge a discussão sobre uma política pública de assistência estudantil construída a partir de documentos, pesquisas e reuniões promovidas pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) desde meados de 1987. Os esforços concentravam-se na sensibilização junto ao Ministério da Educação (MEC) sobre a necessidade definição de políticas de ação que atendessem a demanda latente de apoio a permanência dos estudantes nas IFES (FONAPRACE, 2012).

De acordo com Santiago, Norberto e Rodrigues (2008), em estudo sobre políticas de inclusão nas universidades brasileiras, constataram que cerca de 40% da população das classes economicamente desfavorecidas não veem na universidade um meio de crescimento pessoal ou ascensão social e aqueles que ingressam esbarram na dificuldade de permanência devido a problemas preexistentes ao ingresso. Considerando esses aspectos, de exclusão dos jovens economicamente desfavorecidos no ensino superior mesmo após o acesso, compreende-se que a assistência ao estudante nessas condições se faz necessária a profunda desigualdade social encontrada no Brasil (SPOSATI, 2006).

Durante muitos anos, foi discutida a assistência estudantil por esse fórum tendo sempre como ponto chave a incorporação dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica no processo de democratização da universidade pública e gratuita (CARVALHO, 2013). E, após anos de discussões e reivindicações, é aprovado Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que hoje tem como base legal e normativa o Decreto 7.234/2010 – completando 10 anos -, que norteia as ações desenvolvidas pela IFES, executoras e gestoras do recurso PNAES.

2. CONTEXTO INVESTIGATIVO

2.1. Problemática e Justificativa

Ao analisar a reestruturação das políticas públicas, percebe-se um Estado mais voltado a sociedade (usuário); especificamente às políticas públicas estudantis que demandam uma reforma administrativa e gestão nas IFES que compreende um maior foco no usuário-aluno (PACHECO, 2014; LEITE, 2015).

O sucesso dessa política depende diretamente do planejamento estratégico a partir da análise do ambiente, atendimento das diretrizes organizacionais, implementação e controle estratégico que compreenda uma melhoria contínua no processo de execução das ações onde sua importância é reforçada pela necessidade de desenvolvimento nos períodos de turbulência, transição e incertezas (CERTO, 2010; SILVA, 2013).

Após 10 anos de vigência do Decreto 7.234/10, muitas IFES ainda encontram dificuldades para encontrar o melhor método de aplicação do recurso que possibilite uma maior efetividade. Alguns obstrutores são comuns entre as IFES, como: limitação e estagnação do orçamento direcionado ao PNAES, quantidade de corpo técnico insuficiente, dificuldades com sistemas de seleção e acompanhamento (UFAL; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2018; FONAPRACE; ANDIFES, 2017). Assim como pode ser pontuado alguns facilitadores institucionais, como: estruturas físicas construídas e melhoradas a partir de recurso próprio e/ou Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais e manutenção de aparelhos da assistência estudantil com apoio de recursos oriundos do orçamento da Universidade (UFAL; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2018).

Os desafios a serem enfrentados por cada uma das IFES levam em consideração as suas particularidades que podem ser bem diferentes a depender do contexto onde estão inseridas e o grau de maturidade administrativa para lidar com gestão e execução dessa importante política pública que requer um representativo nível de decisões estratégicas e habilidades gerenciais para atuar em diversas áreas e atendimento das mais variadas demandas estudantis.

Entre os anos de 2013 e 2017 a Universidade Federal de Alagoas, através da sua Pro Reitoria Estudantil (PROEST) procurou atender os objetivos estratégicos estabelecidos pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2013 – 2017 que, além de outros objetivos estratégicos, traçara uma meta desafiadora de aumentar em 100% o número de bolsas/auxílios ofertados por essa Pro Reitoria (UFAL; PDI, 2013).

Essa meta estava alinhada não só com as reivindicações das representações discentes, mas com o próprio Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) que acredita que para alcançar a plenitude acadêmica, é necessário associar à qualidade do ensino ministrado uma política efetiva de investimento em assistência, a fim de atender às necessidades básicas de moradia, alimentação, saúde, esporte, lazer, cultura, inclusão digital, transporte, apoio acadêmico e outras condições (FONAPRACE, 2014).

Contudo, a instabilidade político-econômica e a mudança de prioridades na questão de políticas públicas estudantis entre os anos 2015-2016 cessaram o crescimento exponencial do orçamento destinado ao PNAES onde em 2016, pela primeira vez desde a vigência do decreto

7.234/10, o PNAES sofre um corte orçamentário. Na UFAL, a redução em valores absolutos foi de 567.290,00R\$ (UFAL; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2016). A partir desse ponto, percebe-se que a PROEST precisará otimizar e tornar os recursos financeiros ainda mais eficientes. Assim, pensar para além do processo de ‘bolsificação’ que vem se tornando um caminho natural e crescente entre as IFES (LEITE, 2015).

À medida que os recursos se tornam mais escassos e a demanda aumenta tanto em número quanto em complexidade, faz-se necessário repensar a forma de agir e reformular as prioridades com um planejamento estratégico flexível e que suporte a real capacidade operacional da instituição.

Porter (2004) destaca que os cenários constituem importante ferramenta para considerar o campo estratégico, diretrizes e postura organizacional. Já Mintzberg (2007) comenta que estratégia é uma posição entre organização e ambiente, ou seja, entre o contexto interno e externo. De forma complementar, Wright, Kroll e Parnell (2009) elencam uma série de passos em que alta administração deve realizar para uma adequada administração estratégica:

1. Analisar oportunidades e ameaças ou limitações que existem no ambiente externo;
2. Analisar os pontos fortes e fracos de seu ambiente interno;
3. Estabelecer a missão organizacional e os objetivos gerais;
4. Formular estratégias que permitam à organização a melhor postura diante dos cenários internos e externos;
5. Implementar a estratégia; e
6. Realizar atividades de controle estratégico (acompanhamento de objetivos através de indicadores).

Contudo, por vezes, o cenário demanda uma reavaliação da estratégia e de todo o produto de referência criado a partir desse. Comumente, as instituições se utilizam de ferramentas e metodologias tradicionais que se demonstram ineficientes já que tendem a restringir os processos internos e seu potencial de criação. Quanto mais dinâmico é o ambiente, mais orgânico deve ser a estrutura organizacional, e mais harmônico os níveis de atuação – estratégico, tático, operacional – devem se apresentar (PORTER, 2004; MINTZBERG, 2007).

MATIAS-PEREIRA (2009) ressalta que o planejamento é uma prática essencial para administração pública devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações. A administração Pública abrange todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos. Diante da complexidade inerente ao setor público, caracterizada pela escassez de recursos e crescente cobrança da população, é essencial atuar de forma estrategicamente planejada nas instituições públicas (SILVA, 2013).

Assim, o estudo busca analisar as mudanças de posicionamento e percepção sobre as prioridades estratégica e atuação em relação ao plano estratégico traçado na UFAL, apontar os

principais fatores facilitadores e obstrutores para o desenvolvimento de cada uma das áreas elencadas pelo PNAES e comparar a pesquisa setorial da PROEST de 2017 e 2018.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho, quanto a sua natureza, pode ser classificado como aplicado, uma vez que o estudo se dirige a análise das prioridades estratégicas da Pró-Reitoria Estudantil/UFAL e diagnóstico organizacional dos fatores de influência sobre cada uma das áreas estabelecidas pelo PNAES. Gerhardt e Silveira (2009, p. 35) classificam como pesquisa aplicada “aquela que gera conhecimento para aplicação prática, dirigido à solução de problemas específicos e interesses locais”.

Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como exploratória, sendo uma pesquisa conduzida para explorar o problema/questão de pesquisa (QP). Como sugere o nome, o objetivo da pesquisa exploratória é explorar ou examinar um problema ou situação para obter conhecimento e compreensão. Esse tipo de pesquisa é flexível e estruturado a partir das adaptações necessárias em cada cenário e percepção do pesquisador (MALHOTRA, 2011). Já Gerhardt e Silveira (2009) reforçam que a pesquisa exploratória busca uma abordagem do fenômeno pelo levantamento de informações que poderão levar o pesquisador a conhecer mais a seu respeito.

Quanto aos meios, foi utilizado como procedimento o levantamento ou *survey* que pode ser descrita como obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de instrumentos de pesquisa, sendo normalmente aplicado questionários e entrevistas com viés amostral (BEUREN, 2006; FONSECA, 2002).

Quanto à amostra, foram consultados 14 servidores lotados na Pro-Reitoria Estudantil/UFAL dos mais diversos cargos e nível de gestão, como: assistente social, pedagogo, psicólogo, secretário executivo, técnico administrativo, técnico em assuntos educacionais, gerentes e coordenadores de pasta.

3.1. Técnica de coleta e dados

A coleta de dados é a busca por informações para elucidação do fenômeno ou fato que o pesquisador quer desvendar. “O instrumento aplicado para o registro e a medição dos dados deverá preencher os seguintes requisitos: validade, confiabilidade e precisão.” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 69).

Os instrumentos utilizados na pesquisa foram:

Pesquisa documental – realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não-fraudados). Utilizando documentos sem qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, leis, contratos. Mas, também, utilizando documentos já analisados, tais como: relatórios, manuais internos, pareceres.

Questionário – instrumento constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante, sem a presença do pesquisador. Objetiva levantar opiniões, crenças, sentimentos, interesses e expectativas com linguagem simples e direta.

Observação – uma técnica que faz uso dos sentidos para a apreensão de determinados aspectos da realidade. Ela consiste em ver, ouvir e examinar os fatos, os fenômenos que se pretende investigar. Tipo de observação utilizada:

a) Simples ou Assistemática: O pesquisador permanece abstraído da situação estudada observando de maneira espontânea como os fatos ocorrem e controla os dados obtidos. É comumente utilizada em casos de estudos exploratórios, nos quais os objetivos não estão claramente especificados.

3.2. Unidade de análise e observação

A pesquisa foi desenvolvida na Pro-Reitoria Estudantil (PROEST) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Como unidade de análise foi observada o corpo técnico que aplica e desenvolve o Programa Nacional de Assistência Estudantil através de programas e ações institucionais.

3.3. Roteiro Metodológico

A pesquisa foi dividida em etapas que foram importantes para construção do estudo. Os questionários foram aplicados em 2017 e 2018 com o mesmo grupo trabalho e respeitando as seguintes etapas:

1 ° Etapa: aplicação do primeiro questionário eletrônico para a fim de levantar propostas de objetivos e metas setoriais para o ano-corrente, a percepção das áreas a serem priorizadas e fatores que mais implicavam sobre o desenvolvimento das ações da Pro-Reitoria Estudantil

2 ° Etapa: aplicação do segundo questionário eletrônico utilizando as respostas anteriores referente aos fatores que mais implicavam sobre o desenvolvimento das ações da Pro-Reitoria Estudantil, cruzando as respostas com as áreas relacionados ao PNAES. Sendo as ‘áreas do PNAES’ a variável qualitativa independente e os ‘fatores’ a variável qualitativa dependente.

3 ° Etapa: Por fim, foi perguntado quais os pontos fortes e pontos fracos divididos em ‘muito relevante’, ‘pouco relevante’ e ‘sem relevância’.

Os questionários têm como objetivo levantar a percepção dos servidores sobre as prioridades estratégicas em relação às 10 áreas do PNAES, pontos fortes e fracos da PROEST e dificuldades encontradas na resolução e desenvolvimento das atividades.

Foi utilizado ainda questionário aplicado em 2017 a 226 discentes participantes da assistência estudantil na UFAL.

Na fase do levantamento documental foram levantados os relatórios de gestão da Universidade entre 2013 e 2018 e o Plano de Desenvolvimento Institucional 2013 – 2017 e os planos de ação de áreas específicas (pedagogia, psicologia, serviço social).

Após coleta, os dados foram tabulados e gráficos gerados a partir do programa Microsoft Excel e Google formulários.

Para obtenção dos resultados também foram considerados as questões ‘abertas’ com análise das palavras que mais se repetem e possuam relação direta com a execução do PNAES.

4. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A partir da implementação do PNAES foi possível garantir recursos específicos às IFES para desenvolver ações de assistência estudantil, que passam a ser entendidas como parte da política educacional cujo objetivo é fornecer recursos necessários para que os estudantes ultrapassem os obstáculos inerentes a vida acadêmica e a busca pelo sucesso acadêmica (SILVA, 2017).

A Universidade Federal de Alagoas é uma das IFES que executa ações de assistência estudantil através da sua Pro-Reitoria Estudantil em articulação com os demais órgãos acadêmicos e de apoio. Porém, apesar de certa autonomia na gestão dos recursos provenientes do PNAES, os gastos correntes ou de capital pagos pelo Programa devem sempre observar os objetivos estabelecidos pelo decreto 7.234/2010:

Art. 2º São objetivos do PNAES:

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e

IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

(BRASIL, 2010, não paginação).

Esses objetivos são as linhas norteadoras para toda e qualquer IFES que execute os recursos do PNAES, sempre em articulação com atividades de ensino, pesquisa e extensão (Art. 3º, DECRETO 7.234/2010), levando em consideração as especificidades da instituição que tem a obrigação instituir os seus próprios métodos para seleção dos alunos, identificação das necessidades discente e mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES (Art. 4º; Art. 5º, DECRETO 7.234/2010).

Alinhado ao que institui PNAES, com o acompanhamento e avaliação, pois tais fases são indispensáveis, sendo capazes de garantir o sucesso da política, pois nessas são os resultados e impactos são verificados. Dessa forma, para que o monitoramento e avaliação sejam efetivos, é necessário que os mesmos estejam previstos no desenho da política, inclusive com seus instrumentos.

Nos últimos anos, a PROEST aumentou expressivamente o número de bolsas e auxílios de repasse direto ao estudante através dos Programas: Bolsa Pro-Graduando, Auxílio Moradia e Auxílio Alimentação. Essas bolsas têm como proposta reduzir a desigualdade

socioeconômica e compensar a falta de aparelho ou não capacidade de atendimento deste, por exemplo, Restaurante Universitário e Residência Universitária.

Quadro 2 – Evolução das despesas de programas da PROEST com repasse direto a estudantes entre 2013 e 2018.

Programa Institucional	2013 - 2014 (%)	2014 - 2015 (%)	2015 - 2016 (%)	2016 - 2017 (%)	2017 - 2018 (%)
Bolsa BPG	↑ 7,68	↑ 4,09	↑ 6,19	↓ -5,79	↑ 44,49
Auxílio Alimentação	↑ 8,53	↓ -11,90	↑ 217,30	↑ 6,30	↓ -22,20
Auxílio Moradia	↑ 41,26	↑ 28,87	↑ 90,40	↓ -18,07	↓ -1,20

Fonte: Relatório de Gestão 2013 a 2018 (UFAL). Elaborado pelo autor (2019).

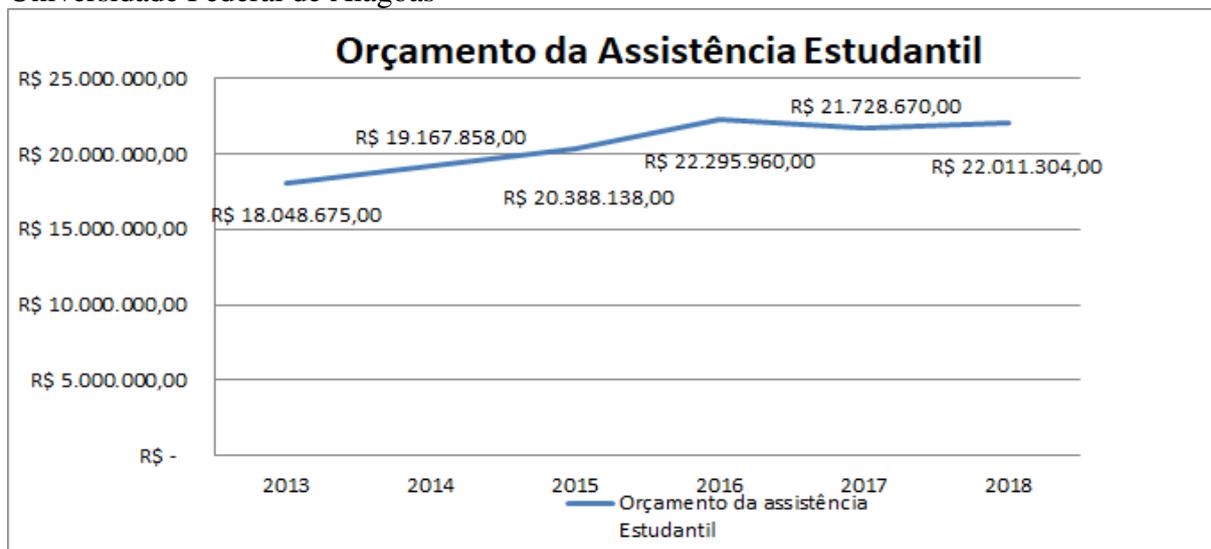
Ao analisar o quantitativo de bolsas e auxílios a partir de 2013 – início da vigência do PDI 2013/2017 -, a figura 2 demonstra uma variação entre aumento e diminuição percentual na quantidade de bolsas e auxílios entre 2013 e 2018. Entre esse período pontuamos um aumento percentual expressivo entre os Auxílios Alimentação e Moradia, esse fato deve-se ao aumento da demanda percebida após abertura de edital para acesso aos programas da assistência estudantil, observando os artigos 4º e 5º do PNAES.

Através desse quadro é possível também visualizar algumas variações negativas. Entre 2014 e 2015, há uma baixa variação positiva e até negativa (Auxílio Alimentação) que se deve a falta de novos editais para que viabilizem a entrada massiva de grande parte dos novos bolsistas. Sem editais lançados a tendência é a diminuição do número de alunos assistidos.

Contudo, entre 2016 e 2017 ocorre a primeira redução na quantidade total de alunos assistidos pela Bolsa Pro-Graduando, principal programa de repasse direto ao estudante da PROEST. Esse programa atendeu no último ano 3712 estudantes, que corresponde a mais de 15% do total de estudantes ativos nesse ano (UFAL; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2018). Portanto qualquer redução percentual reflete fortemente sobre o número absoluto desse Programa que é totalmente dependente do orçamento anual para manutenção dos benefícios; E devido a essa dependência direta, a Bolsa BPG sofre a primeira redução em 2017 acompanhando o corte orçamentário de 2,54% (567.290,00 R\$) do PNAES nesse ano (UFAL; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2017).

Em 2018 o orçamento do PNAES destinado à UFAL voltou ao patamar de valores ainda mais baixo do que 2016. Fator que demanda ainda mais esforços da equipe técnica e gestores da pasta na busca dos objetivos estratégicos traçados pelo próprio planejamento institucional, assim como atender a todas as áreas relacionadas pelo decreto 7.234/10.

Gráfico 1 – Orçamento do Programa Nacional da Assistência Estudantil entre 2013 – 2018 da Universidade Federal de Alagoas



Fonte: Informações fornecidas pela Coordenação de Planejamento e Orçamento (CPO) da UFAL no período de 2013 a 2018. Elaborado pelo autor (2019).

Conforme mostra o gráfico acima, o orçamento destinado à assistência estudantil, quando há variações positivas, apresenta pequenos saltos ao longo dos anos e, em 2017, tem-se uma redução no seu montante. Assim, é perceptível que a sustentabilidade do Programa está em ‘xeque’ já que o orçamento não acompanha a progressão proporcional dos alunos em vulnerabilidade socioeconômica que estão cada vez mais entrando nas IFES com dificuldades de permanência e, conseqüentemente, em alcançar sucesso acadêmico.

Os programas com repasse direto de recurso ao estudante se destacam em uma avaliação de execução orçamentária do PNAES (ação 4002 – UFAL), atendendo diretamente 5261 estudantes em 2018; Por outro lado, representa grande parte dos gastos anuais dessa ação; fator preocupante, já que o financiamento das políticas públicas de repasse direto de recursos, em tempos de neoliberalismo, torna-se prioridade nos movimentos de cortes e contingenciamento e restringem drasticamente o acesso e a expansão das políticas públicas compensatórias, segmental e de audiência (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), onde se enquadra o Programa Nacional de Assistência Estudantil.

Na atual conjuntura, o PNAES representa um avanço nas ações que propiciam apoio aos estudantes durante a sua formação acadêmica, principalmente no que diz respeito ao suporte nas questões essenciais para permanência e demais necessidades que podem comprometer o processo educacional (CAVAIGNAC; COSTA, 2017). Por outro lado, observa-se que a assistência estudantil se configura, ainda como uma política seletiva e residual, a qual nem todos os estudantes têm direito a serem assistidos pelo Programa.

No âmbito da educação e, particularmente, da assistência estudantil, o enfrentamento de tais desafios exige um esforço coletivo para construção de uma política mais eficiente e desfazer os entraves do desenvolvimento (CAVAIGNAC; COSTA, 2017). Com a limitação e diminuição na dotação orçamentária, e a necessidade de aprimoramento de mecanismos de controle interno com intuito de maximizar a eficiência do recurso gasto, a política de assistência estudantil deve ser revisada e melhorada para realmente alcançar um maior impacto entre as IFES (SILVA, 2017).

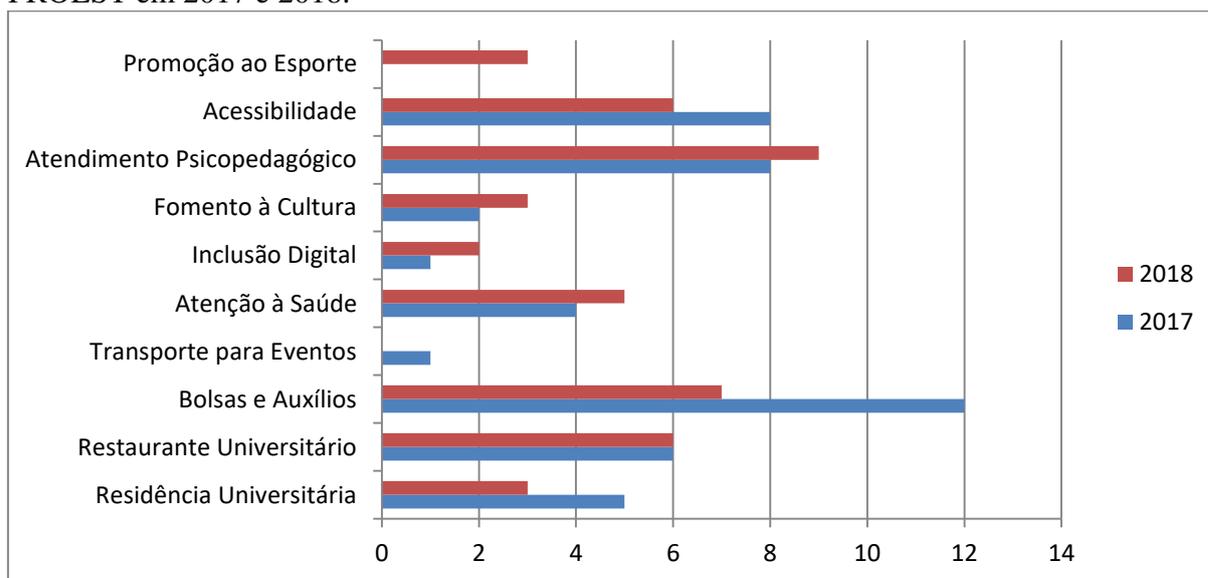
Silva (2017) analisa que uma maior dotação orçamentária e número de bolsas concedidas não garantem um aumento proporcional na taxa de sucesso e, portanto, não atende um dos pressupostos defendidos por alguns gestores regionais do PNAES. O atual cenário de incerteza fiscal e política aliada ao baixo nível de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, na redução de arrecadação pública traz a reflexão sobre a efetividade do recurso despendido. Devido a essa conjuntura, não é indicado apenas reduzir o número de bolsas, mas transformar ou criar modalidades de bolsas que tenham uma como objetivo compartilharem conhecimento entre os discentes e desenvolver de forma organizada, padronizada e planejada ações e/ou projetos que estejam alinhados a uma das áreas relacionadas pelo decreto 7.234/10.

5. RESULTADOS OBTIDOS

Durante os dois últimos anos, o estudo levantou as prioridades estratégicas entre o grupo de trabalho que compõe a PROEST, assim como a percepção sobre os fatores chaves para execução de cada uma das ações desenvolvidas nas áreas elencadas pelo Decreto 7.234/10 (PNAES) em seu § 1º, a saber: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Após a aplicação, coleta e análise do questionário torna-se perceptível a mudança de percepção sobre as áreas prioritárias (estratégicas) para a PROEST naquele ano e cenário apresentado. Abaixo podemos visualizar o gráfico que representa as respostas da seguinte questão: Q.6 “Em sua opinião, quais áreas, atualmente devem ser prioridade na política estudantil desenvolvida pela PROEST (escolha até 3 áreas)”.

Gráfico 2 – Percepção dos servidores sobre áreas do PNAES a serem priorizadas pela PROEST em 2017 e 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Em apenas 1 ano houve significativas mudanças na percepção e postura de prioridades quanto ao desenvolvimento das 10 áreas. Primeiramente há um salto de 0 para 3 na área de

esporte que pode ser explicado pelo desenvolvimento de novos projetos de esporte devido a entrada de um novo gestor na gerência de esporte que compartilhou conhecimento e tarefas entre a equipe técnica. Esse movimento de cooperação e mobilização os servidores dos setores ‘meio’ para conhecer e contribuir com a ‘ponta’ do processo auxilia o sentimento de pertencimento e melhoria nas relações interpessoais e nos resultados gerenciais (HAMPTON, 1990).

Todas as áreas que não dependem diretamente de valores vultosos para desempenhar as atividades dos programas, pois funcionam com a proposta de compartilhamento de conhecimento entre discentes e/ou intervenção direta do servidor técnico referência. Assim, foram criados ou retornaram importantes programas nessas áreas, como: Centro de Inclusão Digital, Esporte na UFAL, Programa de Acompanhamento Pedagógico e Programa de Prevenção e Promoção à Saúde.

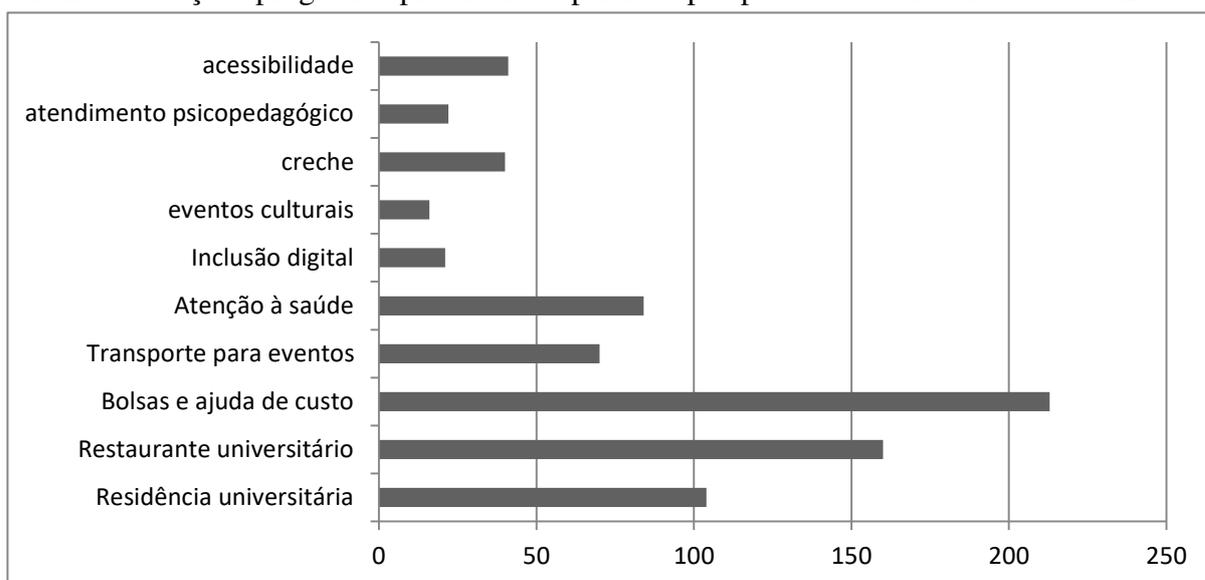
Em contrapartida, as áreas mais dependentes de recursos financeiros receberam uma menor pontuação em 2018 (Transporte para Eventos, Bolsas e Auxílios, Residência Universitária, Acessibilidade). Vale ressaltar que as ações pontuais ou estruturais algumas dessas áreas não são custeadas pelo PNAES, mas pelo recurso próprio da UFAL, portanto, a priorização não gera impacto financeiro ao Programa (Ex. reformas para adequação técnica-legal nas calçadas).

E, apesar das bolsas e auxílios recebem notas menores na escala de priorização, a Pro-Reitoria deliberou aumentar a quantidade de bolsas e auxílios concedidos em 2018. Esse aumento expressivo é justificado pelo grande número de alunos inscritos, com faixa de renda per capita de até 0,5 salário mínimo, no edital anual que oferta a entrada nos programas de repasse direto da assistência estudantil.

O agravamento da desigualdade socioeconômica é a raiz do problema que reflete diretamente nas universidades públicas, pois os alunos que estão na faixa de renda per capita de até 1,5 salário mínimo têm uma necessidade latente pelas políticas de repasse direto de recursos, que na UFAL recai sobre a PROEST e, conseqüentemente, sobre os recursos do PNAES através dos Programas Pro-Graduando, Auxílio Alimentação e Auxílio Moradia. Dando ao PNAES uma classificação de política compensatória, como discutido por Rua e Romanini:

“Políticas Compensatórias: implementadas com o propósito de minimizar distorções sociais profundas. Ex.: políticas de cotas, políticas de demarcação de terras indígenas; Políticas Emancipatórias: aquelas que se dirigem ao empoderamento e a autonomização dos grupos sociais inicialmente vulneráveis, de modo a promover sua independência frente à ação do Estado. Ex.: reforma agrária, inclusão produtiva, qualificação profissional.” (2013, p.51).

Gráfico 3 – Ações/programas prioritárias a partir da perspectiva dos discentes da UFAL



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

O gráfico acima, aplicado em 2017 a 226 alunos atendidos por programas da assistência estudantil, demonstra uma forte tendência dos alunos em relação à percepção sobre quais ações e/ou programas devem ser tratado com prioridade na política de assistência estudantil. Tendo em vista a mudança de políticas de acesso dos últimos anos, que viabilizou a entrada dos estudantes das camadas mais baixas nas IFES, é compreensível que grande parte desses estudantes ainda enfrente os mesmos problemas sociais e econômicos após iniciar a sua vida acadêmica na graduação e, por isso, demandem ações e programas de cunho assistencialista.

Esse fato limita as ações de capacitação acadêmica e ultrapassar demais obstáculos presentes na vida acadêmica dos discentes e não contribui para expansão das “capacidades” individuais. Sen (2010) frisa que a expansão das “capacidades” pode ser aumentada pela política pública – como meio -, mas também, pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo.

Para além do obstáculo da desigualdade socioeconômica, existem algumas outras enfrentadas pelos profissionais que compõem a equipe técnica da assistência estudantil. O enfrentamento e entendimento sobre quais as reais dificuldades relacionadas ao trabalho auxilia o processo de resolução do problema que se apresenta como barreira, um impedimento, evitando que a organização atinja suas metas (SHOOK, 2008; KEPNER & TREGOE, 1981).

Esse processo de repensar as dificuldades e tentativa de visualizar os verdadeiros entraves do trabalho tem seu resultado visualizado nas respostas do questionário aplicado: Q. 8 “Em sua opinião, qual a principal dificuldade para o desenvolvimento das áreas relacionadas ao PNAES”.

Quadro 3 – Principais fatores com dificuldade para o desenvolvimento das ações/áreas do PNAES na UFAL.

Principais Dificuldades para Desenvolvimento do PNAES	2017	2018
Atendimento da demanda e complexidade	42	18
Financeira/orçamentária	46	48
Processos internos e normatização	28	40
Estrutura física, recursos tecnológicos e corpo técnico	22	24

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A questão levantava a dificuldade por área, mas foi decidido apresentar os valores agregados com apresentação apenas dos 4 principais fatores.

A comparação do retorno entre as respostas dos questionários 2017-2018 apresenta claramente uma mudança de percepção sobre qual é o fator dado como raiz dos demais problemas. Enquanto em 2017 o atendimento da demanda e complexidade obteve a pontuação de 42 apontamentos, em 2018 obteve apenas 18. Em contrapartida, os processos internos e normatização obtiveram 28 apontamentos em 2017 e, em 2018 obteve 40.

Com isso, o estudo demonstra mudança de postura e de percepção dos servidores sobre o problema a ser enfrentado prioritariamente. Entendendo que a demanda, seja a quantidade e complexidade, sempre irá existir e que os estudos/pesquisas institucionais podem auxiliar no entendimento e levantamento de fator. As pesquisas elaboradas e realizadas pelo FONAPRACE, inclusive, são utilizadas para traçar o perfil discente. Sendo assim, o atendimento da demanda e sua complexidade não devem ser tratados como um fator raiz da dificuldade, mas, na verdade, é o resultado das combinações dos demais fatores referentes ao trabalho interno desenvolvido.

Já os processos internos e normatização dos programas da Universidade são, exclusivamente, de responsabilidade da equipe técnica e gestora que tem autonomia de criar e modificar processos de trabalhos, fluxogramas, instruções normativas, regimentos e convenções. A ausência ou ineficiência quanto ao aspecto legal e/ou administrativo de padronização e conhecimento desse fator repercute justamente no atendimento da demanda e, possivelmente, em demais áreas e relações de trabalho.

Essa mudança de perspectiva na prioridade estratégica também pode ser explicada pela percepção sobre os pontos fortes e pontos fracos identificados nessa Pro-Reitoria.

Quadro 4 – Classificação dos pontos fortes e pontos fracos na perspectiva dos servidores técnicos da PROEST

Classificação dos fatores internos - Facilitadores (Pontos Fortes) e Obstrutores (Pontos Fracos)	2017		2018	
	Pontos Fortes	Pontos Fracos	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Serviço/Produto final ofertado	8	6	6	8
Atendimento da demanda	6	8	6	8
Planejamento orçamentário	9	5	7	7
Transparência	9	5	7	7
Processos internos	7	7	5	9
Sistemas de controle	5	9	6	8
Capacitação dos servidores	7	7	5	9
Estrutura física	5	9	5	9

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

O Quadro 4 apresenta os resultados de 2017 e 2018, onde os fatores tem uma pontuação de 0 a 14 (número de respondentes). Percebem-se algumas pequenas variações na comparação entre 2017 e 2018, mas que conseguem justificar e explicar a mudança do fator estratégico apresentando no Quadro 3.

Enquanto em 2017 ‘processos internos’ obteve empate nas pontuações entre pontos fortes e pontos fracos, em 2018 o mesmo fator teve como resultado 5 a 9 entre pontos fortes e pontos fracos, respectivamente. Isso demonstra que a mudança estratégica na resolução dos problemas relacionados aos processos internos não ocorreu por decisão política ou por conveniência, mas por necessidade e observações apontadas pelos próprios servidores técnicos.

Para além das dificuldades com a padronização dos processos internos, percebe-se que há também a preocupação com a qualidade do planejamento estratégico/orçamentário e transparência. Essa mudança de percepção sobre prioridade estratégica deve-se muito aos momentos de conscientização em reuniões de equipe e dificuldade no empenho, liquidação e pagamento de algumas despesas durante o ano de 2017 e a tentativa de implementar um planejamento geral e participativo com objetivo de criar de forma compartilhada e colaborativa entre áreas, setores e unidades responsáveis pelos objetivos estratégicos (ACKOFF, 1994). O compartilhamento e colaboração são de suma importância para entendimento comum da situação e da estratégia a ser traçada a partir dos pontos fortes e fracos (STEVENSON, 1989; PORTER, 2004; MINTZBERG, 2007).

6. CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA-SOCIAL

A partir do presente estudo, foi possível identificar as distorções e erros na prioridade de ações estratégicas que tinha como base apenas a resolução de problemas sobre os resultados, deixando de lado as variáveis (fatores) de influência sobre o resultado final e, conseqüentemente, o atendimento dos objetivos estratégicos do PNAES.

Com isso, a estratégia pôde ser reformulada e os programas relacionados à inclusão digital, esporte, cultura e línguas estrangeiras, antes com menor recurso disponível, receberam empenhos específicos com valores suficientes para desempenho das atividades durante todo o ano corrente, atendendo não só a uma parcela dos discentes não assistidos, mas observando os dispositivos legais do decreto 7.234/10. Além disso, os técnicos começam a exercitar o planejamento de forma natural através das pesquisas, já que apontam quais são os objetivos institucionais, sugestão de objetivo setorial, percepção sobre as dificuldade e relação dos pontos fortes e ponto fracos. Mintzberg (2007) comenta que estratégia é uma posição entre organização e ambiente, ou seja, entre o contexto interno e externo.

Assim, o estudo contribui com instituição quanto aos objetivos estratégicos que tem influência direta sobre as taxa de sucesso acadêmico e melhoria nas condições de permanência, principalmente para o público discente com vulnerabilidade socioeconômica que, historicamente, são excluídos pelas políticas públicas de ensino.

É importante ressaltar que esse estudo faz parte de uma construção na mudança de cultural organizacional e, portanto, é pontapé de uma série de estudos que abordam a gestão administrativa e a eficácia do PNAES nas IFES. Desse modo, como contribuições futuras,

pode ser sugerida uma pesquisa sobre orçamento x impacto do PNAES e consolidação da política pública de assistência estudantil através da análise de prioridade estratégica por Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das universidades federais.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade teoria e prática**. Editora Atlas: 2006.

BRASIL, Decreto nº 7.234. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. 2010.

CARVALHO, Soraya Comanducci da Silva. **Avaliação da eficácia da política pública de assistência estudantil na universidade federal de lavras**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras. – Lavras: UFLA, 2013.

CAVAIGNAC, M. Duarte; COSTA, R. M. Paiva da.. Serviço social, assistência estudantil e “contrarreforma” do Estado. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n 34, jul./dez. 2017

CERTO, Samuel C. *et al.* **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. 3º ed. São Paulo: Pearson Education Brasil, 2010.

FONAPRACE, ANDIFES. **I Pesquisa nacional do perfil das instituições federais do ensino superior para assistência estudantil – um mapeamento de capacidades e instrumentos. Resultados das coletas de 2015**. Organização: Vera Alves Capêda. São Carlos: Ideias, Intelectuais e Instituições, 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Revista comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares.** / Organizado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação, ANDIFES.– UFU, PROEX: 2012. Disponível em: <<http://www.prace.ufop.br/novo/pdfs/fonaprace/Revista%20Fonaprace%2025%20Anos.pdf>>. Acesso em: 10/03/2018

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009

HAMPTON, David R. **Administração: Comportamento organizacional**. São Paulo. Ed. Makron Books, 1990.

LEITE, Josimeire de Omena. **As múltiplas determinações do programa nacional de assistência estudantil: PNAES nos governos Luiz Inácio Lula da Silva**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco – Recife/PE: UFPE, 2015.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: foco na decisão**. 3º Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo, Atlas: 2009.

MINTZBERG, H. et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. (Luciana de Oliveira da Rocha, trad.). Porto Alegre: Artmed, 2007.

PACHECO, João Alves. Impactos do REUNI nas instituições federais de ensino superior: expansão ou subordinação. **VIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU**. 3, 4, 5 de Dezembro, Florianópolis, 2014.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. – 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SANTIAGO, A. E. N.; NORBETO, P. A.; RODRIGUES, C. M. S. O Direito à inclusão: implantação de políticas de ações afirmativas nas IES públicas brasileiras – experiência na UFC. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 136-147, jan./jun. 2008.

SILVA, Cristiane Aparecida da *et al.* Eficiência dos gastos com a política de assistência estudantil e a taxa de sucesso da graduação: uma análise nas universidades públicas federais brasileiras. **XXIV Congresso Brasileiro de Custos – Florianópolis, SC, Brasil, 15 a 17 de Novembro, 2017**.

SILVA, W. C. da. *Et al.* O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista Ciências Humanas**, v. 13, n. 1, Viçosa/Minas Gerais, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. **Pobreza e desigualdade no século do desperdício**. 32º International Conference of Social Welfare: facing poverty and social inequalities, Brasília, 2006. Disponível em: WWW.icsw.org/images/docs/events/2006_Brazil/17_07_PDF/aldaiza_sposati.pdf. Acesso em: 15/03/2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Plano de desenvolvimento institucional 2013 – 2017**. Maceió, 2013.

_____. **Relatório de gestão 2014**. Maceió/AL, 2015

_____. **Relatório de gestão 2015**. Maceió/AL, 2016

_____. **Relatório de gestão 2016**. Maceió/AL, 2017

_____. **Relatório de gestão 2017**. Maceió/AL, 2018

_____. **Relatório de gestão 2018**. Maceió/AL, 2019