



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR

EDUARDO VIEIRA DA CUNHA FERRAZ

ANÁLISE DA GESTÃO DE INVESTIMENTOS EM AUXÍLIOS ESTUDANTIS NO
INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ CAMPUS JAGUARIBE

FORTALEZA

2014

EDUARDO VIEIRA DA CUNHA FERRAZ

ANÁLISE DA GESTÃO DE INVESTIMENTOS EM AUXÍLIOS ESTUDANTIS NO
INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ CAMPUS JAGUARIBE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior – POLEDUC, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

Orientador: Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues.

FORTALEZA

2014

EDUARDO VIEIRA DA CUNHA FERRAZ

ANÁLISE DA GESTÃO DE INVESTIMENTOS EM AUXÍLIOS ESTUDANTIS NO
INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ CAMPUS JAGUARIBE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, POLEDUC, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

Orientador: Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Severina Gadelha Figueiredo

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

Prof. Dr. Wagner Bandeira Andriola

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Com as mais humildes reverências, dedico este trabalho aos pés de lótus de Sri Krsna e Srimati Radharani, dos Vaisnavas e de todos os seus devotos puros.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmã, a todos os meus professores, a todos os meus familiares e todos os meus amigos.

Ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará, por proporcionar este curso de mestrado.

À equipe do mestrado POLEDUC e, de maneira mais ampla, à Universidade Federal do Ceará.

À comunidade IFCE, principalmente aos companheiros de trabalho e de mestrado, e aqueles que contribuíram diretamente com esta pesquisa, sem os quais este trabalho não seria possível. Dentre estes, um agradecimento especial para a pedagoga Ana Cléa Gomes e para o professor Marcelo Teles pela inestimável ajuda.

Aos queridos amigos e familiares que me receberam e festivamente me acolheram em seus lares durante o período deste curso, Melquíades e Sávvia Ferraz, Márcio Pietro Teixeira, Rafael Gomes Fernandes, Monalisa Soares, Douglas Delgado de Souza Filho, Larissa Costa.

A Lilananda Das pela iluminação.

A Carlos Ulisses Teixeira e Priscila Ximenes pela amizade e pelo suporte.

A Maria Danise, pela amizade e inestimável contribuição com a construção deste texto.

A Dione Lima Nascimento e Maria Elis Lima Nascimento Ferraz por serem minha fortuna e condensarem em cada segundo o sentido de minha vida inteira.

Às pessoas que de alguma forma fizeram parte da minha vida e desta breve – porém intensa – trajetória acadêmica no mestrado.

À Música, que me possibilitou tanta felicidade, amizades, encontros, e a sublimação de tantas intensidades vivenciadas neste percurso, e a todos que entraram e ainda entrarão no Um Quarto Elétrico: Ulisses, Léo Mattos, Juruviara Sairá, Danna de Paula, Gabriel Ponciano, Fabi Gomes, Lilananda Das, Rafael Gomes, Dru Lucca, Gildomar Marinho, Juliana Pasio, Izaura Lila, Tirolês...

“É o que eu digo e faço, não suponho, sou milionário do sonho. É difícil para um menino brasileiro, sem consideração da sociedade, crescer um homem inteiro, muito mais do que metade.

Inventando o que somos, minha mão no jogo eu ponho, vivo do que componho, sou milionário do sonho. Vou tirar onda, peguei no rabo da palavra e fui com ela, peguei na cauda da estrela dela.

A palavra abre portas, cê tem noção?

É por isso que educação, você sabe, é a palavra-chave.

É como um homem nu todo vestido por dentro, é como um soldado da paz armado de pensamentos, é como uma saída, um portal, um instrumento. No tapete da palavra chego rápido, falado, proferido na velocidade do vento, escute meus argumentos.

São palavras de ouro, mas são palavras de rua. Fique atento [...]” (Milionário do Sonho - Emicida)

RESUMO

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) fornece subsídios governamentais a Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no intuito de combater situações de evasão, retenção e baixo desempenho acadêmico. Buscando avaliar resultados do investimento, esta pesquisa se propôs a analisar a gestão dos recursos destinados a auxílios estudantis no combate à evasão escolar no nível superior, testando as seguintes hipóteses: a) o aumento do volume de verbas destinadas a auxílios estudantis minimiza o fenômeno da evasão; b) o recebimento de auxílio reduz a probabilidade de evasão do aluno subsidiado. A partir de uma metodologia de abordagem dialética, foi realizada uma pesquisa de campo exploratória no Campus Jaguaribe do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará (IFCE), onde foram levantadas fontes documentais sobre evasão e investimentos em auxílios entre os anos de 2011 e 2014, sobre as quais foram realizadas análises de correlação estatística e comparação de médias. Considerados os limites da pesquisa, o resultado das análises indicou a eficácia do recebimento do auxílio na decisão do estudante de se manter no curso, levando à conclusão de que o investimento em auxílio tem ~~um~~ papel administrativamente importante no combate à evasão discente. A partir do resultado das análises, foi proposto um método de gestão para investimentos em auxílios a partir do uso de indicadores estratégicos (BSC).

Palavras-chave: Auxílios estudantis. Evasão. Análise de gestão. Indicadores estratégicos.

ABSTRACT

The National Student Assistance Plan (PNAES) provides government subsidies to Federal Institutions of Higher Education (IFES) in order to combat situations of avoidance, retention and low academic performance. Trying to evaluate investment results, this study sought to examine the management of resources for student aid in combating truancy at the top level, testing the following hypotheses: a) the increase in the volume of student aid funds to minimize the phenomenon of evasion; b) the receipt of aid reduces the probability of dropping the subsidized student. From a methodology of dialectical approach, an exploratory field research in Jaguaribe campus of the Federal Institute of Education, Science and Technology of the State of Ceará (IFCE) where documentary sources on evasion and investment aid were raised between years was performed 2011 and 2014, on which statistical correlation analysis and comparison of means were performed. Considering the limitations of the research, the test results indicated the effectiveness of the receipt of aid in the decision to keep the student in the course, leading to the conclusion that investment in aid has an important administrative role in combating student dropout. From the results of the analysis, we propose a method for managing investments in aid from the use of strategic indicators (BSC).

Keywords: student aid. Evasion. Management analysis. Strategic indicators.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– Fluxograma de delineamento do método deste estudo, apresentando quatro etapas.....	44
Figura 2	– Análise de correlação entre volumes orçamentários destinados a auxílios e índices de evasão no nível superior.....	52
Figura 3	– Gráfico da análise de comparação de médias quanto à influência do recebimento ou não de auxílios estudantis na evasão escolar.....	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Quantidade de alunos ingressos no nível superior, discriminados por cursos (ingresso anual).....	48
Tabela 2	– Quantidade de alunos ingressos nos cursos superiores, discriminados por curso/semestre, quantidade de alunos evadidos em cada curso/semestre e quantidade total de alunos evadidos/semestre.....	49
Tabela 3	– Quantidade semestral de investimentos em auxílios estudantis e percentuais de evasão institucional nos cursos superiores/semestre.....	49
Tabela 4	– Quantidade de alunos que receberam auxílio/semestre, quantidade de evadidos que receberam auxílio/semestre e percentual de evadidos que receberam auxílio/semestre.....	50
Tabela 5	– Quantidade de alunos que não receberam auxílio/semestre, quantidade de desistentes que não receberam auxílio/semestre e percentual de desistentes que não receberam auxílio/semestre.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BSC	Balanced ScoreCard
CAE	Coordenadoria de Assistência Estudantil
CGU	Controladoria Geral da União
DASP	Departamento de Administração
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
GPRA	Government Performance and Results Act
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios
IES	Instituição de Ensino Superior
IF	Institutos Federais
IFCE	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IRA	Índice de rendimento acadêmico
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBO	Management by Objectives
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPBS	Planning Programming and Budgeting System
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SISU	Sistema de Seleção Unificado
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Motivação da pesquisa.....	14
1.2	Delimitação do tema e justificativa	3
1.2.1	<i>Dimensão administrativa</i>	3
1.2.2	<i>Dimensão política</i>	4
1.3	Objetivos.....	6
1.3.1	<i>Objetivo geral</i>	6
1.3.2	<i>Objetivos específicos</i>	6
1.4	Estrutura do trabalho	6
1.5	Considerações finais do capítulo	7
2	ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR.....	9
2.1	A questão da equidade no ensino superior público	9
2.2	Assistência estudantil no IFCE.....	16
2.3	Gestão e controle orçamentário nas IFES: autonomia administrativa do IFCE.....	19
2.4	Considerações finais do capítulo	21
3	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA	22
3.1	Antecedentes históricos da Gestão Orçamentária Pública	22
3.2	Aspectos históricos da Gestão Orçamentária Pública no Brasil.....	26
3.3	Modelos de gestão orçamentária na administração pública	29
3.4	Considerações finais do capítulo	32
4	GESTÃO POR INDICADORES ESTRATÉGICOS	33
4.1	Gestão estratégica na administração pública	33
4.2	As desvantagens de uma gestão tradicional	35
4.3	As vantagens de uma gestão estratégica (BSC).....	36
4.4	Indicadores estratégicos.....	40
4.5	Considerações finais do capítulo	43
5	METODOLOGIA DO ESTUDO	44
5.1	Definições metodológicas.....	44
5.2	Método do estudo	45
5.3	Considerações finais do capítulo	48
6	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	49
6.1	Apresentação dos dados.....	49
6.2	Análise dos dados e discussão dos resultados	50
6.3	Proposta de um método de gestão baseado no uso de indicadores estratégicos.....	55
6.4	Considerações finais do capítulo	60

7	CONCLUSÃO DO ESTUDO	62
	REFERÊNCIAS	67

CAPITULO 1

INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva introduzir o sentido da produção do presente estudo, especificar o problema de pesquisa e sua justificativa, explicitar seus objetivos, bem como definir a estrutura de construção textual por meio de uma descrição sucinta dos capítulos seguintes.

O problema de pesquisa levantado por este estudo consiste em analisar a gestão das verbas destinadas a auxílios estudantis no combate à evasão em uma Instituição de Ensino Superior (IES) Pública Federal, e, a partir disto, propor um método para melhor atingir os resultados propostos pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Tendo como desafio a lacuna na formação dos gestores e a pouca atualização dos métodos administrativos no setor público, buscaram-se elementos capazes de nortear a aplicação dos investimentos com amparo nos princípios da gestão estratégica.

Este estudo busca também contribuir como mais uma referência na área de gestão estratégica aplicada ao setor público. Dada esta perspectiva panorâmica, são desenvolvidos, a seguir, os tópicos referentes às subseções do capítulo, iniciando-se pela motivação da pesquisa.

1.1 Motivação da pesquisa

A respeito da construção do problema e motivação da pesquisa, é importante sublinhar que as questões levantadas foram fecundadas na experiência profissional do pesquisador, no setor de assistência estudantil em uma IES pública federal. O setor em questão, a Coordenadoria de Assistência Estudantil (CAE), é diretamente responsável pela concretização das políticas de assistência estudantil na instituição, com o objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades, a fim de melhorar o rendimento acadêmico, combatendo a evasão e a retenção, tal como preconiza o PNAES (BRASIL, 2010).

Na prática, o objetivo do setor é prestar assistência aos estudantes, no intuito de viabilizar a conclusão de sua formação, buscando, com isso, evitar dois problemas básicos (ANDRIOLA, 2009):

- a) a ocupação indevida de vagas no ensino público federal; e
- b) o desperdício financeiro decorrente do investimento na vaga abandonada.

Para tanto, algumas instituições disponibilizam, nesse setor, serviços de atendimento social, psicológico, odontológico, de enfermagem e médico. No entanto, predominantemente, o fator de vulnerabilidade dos estudantes refere-se às suas condições socioeconômicas, que dificultam sobremaneira a conclusão dos seus cursos.

De acordo com estudo realizado por Adachi (2009), em 80% dos casos analisados o perfil socioeconômico dos estudantes evadidos era mais baixo do que o dos estudantes formados. Outros estudos apontam a incompatibilidade entre as atividades acadêmicas e a necessidade de manter uma atividade remunerada como um dos principais fatores responsáveis pela evasão estudantil (AMARAL, 2013; GAIOSO, 2005; MORAES, 2005). Dados como estes são indicativos da relevância do suporte propiciado pelos subsídios destinados a assistência estudantil à formação dos estudantes, de modo a garantir-lhes efetivamente o direito à educação e otimizar a eficácia do investimento governamental.

Não obstante, na prática, a presunção da eficácia da aplicação desses investimentos paira sobre um vácuo referente à avaliação dos seus resultados. Do ponto de vista prático, esses investimentos são aplicados sem que sejam sistematicamente analisados em função dos alcances reais de seus objetivos: aspecto central envolvido na problematização desta pesquisa.

A cultura organizacional, na esfera pública, ainda não assimilou suficientemente a necessidade de avaliação sistemática dos investimentos. Em relação à avaliação de políticas governamentais, Holanda (2006) recorre a uma experiência ampla, mas não consolidada, em avaliação de políticas públicas no país, afirmando haver uma descontinuidade e dispersão nas tentativas de avaliar os programas; ainda, de acordo com o autor, mesmo as poucas iniciativas que existem, não trazem resultados documentados ou sistematizados.

A literatura aponta, também, escassez de literatura específica na área de avaliação de gestão de políticas e investimentos destinados à assistência estudantil (ALVES, 2010; VARGAS, 2011). Além disso, de acordo com Faria (2005) e Souza (2006) existem problemas peculiares nesta área: pouco diálogo entre os pesquisadores, resultados muitas vezes comprometidos politicamente, ênfase em dados qualitativos/interpretativos e pouco suscetíveis a análises e comparações objetivas.

Os estudos citados referenciam um grave problema administrativo: a carência de parâmetros que possam definir prioridades na aplicação das verbas, impondo uma interrogação que atravessa o problema tanto sob o ponto de vista teórico quanto prático. No caso deste estudo, a convivência do pesquisador com o problema e a visualização prática de suas consequências fomentaram o interesse científico acerca da questão.

Mobilizado por esta questão, o problema de pesquisa levantado por este estudo consiste em investigar condições administrativas relativas aos investimentos em assistência estudantil em uma IES pública federal, procurando analisar a eficácia dos auxílios estudantis no combate à evasão escolar. Este estudo objetiva, ainda, propor um método de gestão dessas verbas, baseado no uso de indicadores estratégicos, tendo em vista os resultados propostos pelo PNAES. Este problema se explicita na seguinte questão de pesquisa: como analisar a gestão de auxílios estudantis de modo a possibilitar a fundamentação de um novo método de administração para verbas destinadas a auxílios estudantis em uma IES pública federal?

1.2 Delimitação do tema e justificativa

Este estudo se situa no ponto de articulação entre três temas: orçamento público, gestão orçamentária e políticas de assistência estudantil, e coloca em evidência suas interfaces no contexto da educação superior pública, tendo como pano de fundo questões relativas à cultura organizacional peculiar da instituição pesquisada. Na dinâmica entre estes três eixos, busca-se estudar a gestão orçamentária relativa aos investimentos em auxílios estudantis em uma IES Pública Federal da rede técnica e tecnológica, recorte que define o foco de investigação da pesquisa.

Para melhor delimitar o tema e justificar sua construção como problema de pesquisa, duas dimensões são apresentadas, na tentativa de sistematizar o complexo e intrincado jogo de relações entre esses três eixos temáticos, no contexto educacional em que se inserem:

- a) dimensão administrativa;
- b) dimensão política.

1.2.1 Dimensão administrativa

Sob a perspectiva da rede institucional em questão, o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará (IFCE) evidencia claramente um problema de gestão em seu Relatório de Gestão do ano de 2011. Por um lado, o relatório afirma um plano estratégico, devidamente pautado em suas decisões, segundo parâmetros governamentais e institucionais, de caráter amplamente dinâmico e participativo; por outro lado, assume as incoerências entre seu planejamento e as condições práticas da execução do planejado, responsabilizando a incompatibilidade entre a sua estrutura administrativa e de pessoal e as

reais necessidades de uma instituição de ensino de seu porte pela “completa falta de sintonia” entre planejamento e execução (IFCE, 2012)

Trazendo o que diz o relatório sobre a dimensão prática, ao nível dos campi da rede, o problema apontado se reflete, na prática, em gestores com capacitação e experiência restritas na área de gestão, administrando setores complexos e altamente estratégicos, sem estarem livres de suas atribuições principais na instituição, seja como professores ou técnicos administrativos. Gestores com pouca apropriação do planejamento, contando exclusivamente com seu amadorismo gerencial para enfrentar os desafios do cargo. Devido a isto, segundo se constata no relatório, apesar de haver um planejamento, o que acaba ocorrendo na prática pode ser considerado como uma gestão precária e essencialmente artesanal (IFCE, 2012).

Deslizando do foco estritamente administrativo para o foco mais político, faz-se necessário um aprofundamento no sentido e na função que as verbas públicas assumem nesse contexto.

1.2.2 Dimensão política

Para definir a dimensão política implicada no problema de pesquisa, parte-se do princípio de que o Estado Democrático de Direito pressupõe direitos fundamentais, legitimando a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); no que diz respeito às condições básicas do organismo social. Diante disso, é preciso resgatar o princípio da Educação como direito constitucional básico, e, com isso, sublinhar que a democratização desse direito requer a ampliação sistemática das políticas que garantam acesso e permanência dos alunos nas IES.

Importante fazer uma distinção entre ensino universitário e ensino técnico/tecnológico, a fim de ressaltar a função ideológica dos investimentos destinados às políticas governamentais de assistência estudantil. Nesse sentido, Sander, Pacheco e Frigotto (2011 - 2013) denunciam o que chamam de “dualidade estrutural” – a naturalização ideológica do abismo social, através da manutenção de uma educação intelectualizada e sofisticada para os filhos da classe dominante e de um adestramento técnico para os filhos da classe operária. De acordo com o conceito trazido por esses autores, os princípios neoliberais estabeleceram historicamente distinções claras entre os objetivos da formação universitária e da formação técnica e tecnológica, de modo a não perturbar o *status quo* que favorece as elites econômicas, nacional e global.

Assim, na rede de ensino técnico e tecnológico, os investimentos educacionais estariam, ainda, inextrincavelmente atrelados à lógica capitalista e, por ela, ideologicamente comprometidos, por conseguinte, essa rede poderia ser entendida como produtores de mão de obra sofisticada, dispositivos de manutenção do estado de coisas vigente.

O corolário desta engrenagem pode ser resumido a uma pequena ascensão social da base econômica dos envolvidos, cuja mudança não fere, de fato, o regime de produção capitalista e seus incomensuráveis desníveis socioeconômicos. As afirmações de Sander, Pacheco e Frigotto (2011 - 2013) vêm reforçar que dentro desta engrenagem ideológica, os Institutos Federais (IF) acabam servindo como um dos sustentáculos do sistema.

É importante ter em mente esta leitura crítica acerca da questão dos investimentos educacionais em diálogo com esquemas e disposições macroeconômicas mundiais. No entanto, não se pode perder de vista a dimensão singular da vida de cada estudante abrigado sobre as políticas públicas de assistência estudantil. Se as verbas aplicadas neste cenário não são capazes de romper os vícios do capitalismo, como afirmam os autores, na perspectiva individual, eles possibilitam a superação de muitos obstáculos, podendo mesmo alavancar uma mudança verdadeira na vida dos estudantes. Ambas perspectivas precisam ser equacionadas na administração dessas políticas e desses orçamentos.

Sob todos os prismas, os eixos educacional, político e administrativo se condensam na afirmação da necessidade de análise e avaliação da gestão praticada com esses montantes orçamentários. Por fim, arremata-se a delimitação do tema e sua justificativa nesta articulação, formulada sob a ótica de dimensões complementares e dialéticas, na investigação e discussão das práticas de gestão, mediante uma crescente mudança de paradigma administrativo que cada vez mais afeta o setor público.

Diante dessas considerações, acredita-se ter apresentado a relevância, oportunidade e viabilidade atinentes à consecução de objetivos deste trabalho. A relevância acadêmica subsidiada pela literatura; a relevância sociopolítica posta pela explícita demanda por uma modernização dos conceitos administrativos atrelada à utilização de verbas públicas; a oportunidade do estudo se depreende do atual processo de modernização das práticas de gestão da instituição em questão e da administração pública, de maneira geral. Por fim, a viabilidade do estudo se baseia na simples operacionalização dos seus procedimentos e na acessibilidade dos dados

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Contribuir como uma referência a mais para pesquisas na área de gestão estratégica no setor público, especificamente na gestão de auxílios estudantis, no combate à evasão discente, e nas práticas de gestão ligadas ao funcionamento da instituição estudada.

1.3.2 Objetivos específicos

Abrigados sob o objetivo geral, articulam-se os seguintes objetivos específicos:

analisar a gestão dos investimentos em auxílios estudantis, no combate à evasão discente, na instituição pesquisada;

- a) fundamentar e propor um método de gestão para estes investimentos, a partir do uso de indicadores estratégicos (*Balanced ScoreCard*), subsidiado pelos resultados da análise.

1.4 Estrutura do trabalho

No primeiro capítulo tem-se a apresentação do problema de pesquisa a partir de uma *perspectiva geral do trabalho*, abrangendo a motivação da pesquisa, sua delimitação temática e justificativa e seus objetivos, além de uma breve menção das bases teóricas, em diálogo com referências e dados trazidos pela revisão de literatura. De maneira geral, este capítulo introduz o estudo e advoga a relevância, oportunidade e viabilidade da problematização do tema.

No segundo capítulo, o tema *assistência estudantil* será explorado e discutido, explicitando-se a proposta do PNAES, analisando-a a partir do conceito de equidade como fundamento da sua inserção no âmbito dos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES). Uma breve retrospectiva histórica será traçada até a configuração atual dessas políticas, envolvendo-as no contexto das políticas afirmativas de direitos, tangenciando, nessa apresentação, também, as políticas de cotas. Ainda, nesse capítulo, faz-se uma descrição sobre a inserção do PNAES na instituição pesquisada, detalhando, na prática, como se dá a sua atuação e que setores, serviços, estrutura, regulamentos, dentre outros, estão envolvidos nessa dinâmica.

O terceiro capítulo trata do tema *gestão orçamentária pública*, trazendo conceitos estruturantes e aspectos históricos relevantes à compreensão da administração dos recursos que subsidiam a atuação das políticas públicas. Esse capítulo demonstra a evolução do conceito administrativo em direção à maior efetividade no alcance de seus resultados, bem como seus fundamentos e dispositivos regulatórios legais.

O tema do quarto capítulo é a *gestão por indicadores estratégicos*, procurando evidenciar as vantagens que esse modelo de gestão pode oferecer no contexto administrativo da esfera pública, propiciando uma atualização dos métodos empregados na aplicação de recursos em instituições como os IFES.

O quinto capítulo refere-se à *metodologia do estudo*, sendo seccionado entre suas classificações e delineamento metodológicos, fundamentando e detalhando cada etapa e procedimento, em função de seus objetivos e respectivos resultados esperados.

O sexto capítulo contém a *análise e a discussão dos resultados*, e, a partir desses subsídios, uma proposta de método de gestão para as verbas destinadas aos auxílios estudantis para IFES.

No sétimo capítulo, faz-se a *conclusão do estudo*, procurando evidenciar seus avanços e percalços em relação aos objetivos a que se propôs. Nesse capítulo, também são propostas alternativas para novos estudos com o qual este estudo possa dialogar e, com os quais, potencialmente, possa vir a contribuir.

1.5 Considerações finais do capítulo

Este capítulo tratou do significado do presente estudo: a relevância de uma avaliação e atualização dos métodos de gestão orçamentária nos investimentos destinados à assistência estudantil em um IFES, de modo a aumentar sua eficácia diante de seus objetivos, tendo em vista o desperdício de vagas e de investimentos no ensino superior público causado, sobretudo, pela evasão escolar. Foram apresentados os objetivos do estudo, sua justificativa, e adiantadas algumas das referências teóricas envolvidas na formulação do problema.

Também foram contemplados aspectos da realidade institucional onde se ancora a questão levantada, apresentando o recorte do fenômeno que circunscreve e mobiliza a realização do estudo, evidenciando, ainda, os conflitos dialéticos inerentes à sua complexidade. Além de fornecer uma introdução, este capítulo também sumariou sua estrutura textual de construção, apresentando sucintamente os conteúdos abordados, em sua sequência, na descrição dos próximos capítulos.

Dando prosseguimento ao estudo, o capítulo seguinte aborda a questão da assistência estudantil no ensino superior.

CAPITULO 2

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR

O capítulo que segue trata da questão da equidade como conceito fulcral na determinação das políticas educacionais de auxílios estudantis, tangenciando a questão das cotas no ensino superior público; em seguida, faz um levantamento histórico da assistência estudantil no país, e aborda o seu funcionamento na instituição pesquisada. O capítulo trata, ainda, da gestão e controle orçamentário nos IFES, enfatizando o caso particular das autarquias e introduzindo o tema da gestão orçamentária pública.

2.1 A questão da equidade no ensino superior público

A fim de obter real compreensão do sentido atual da assistência estudantil praticada no ensino superior público, é necessário tornar explícita a síntese declarada no PNAES, para que, a partir daí se possa ver com mais clareza a sua lógica subjacente e o que esta representa do ponto de vista de sua concepção; e do ponto de vista prático, no que ela avança em termos de garantias de direitos constitucionais, bem como a sua importância como investimento educacional:

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial dos IFES. O objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão (BRASIL, 2010; p. 1).

Depreende-se do parágrafo supracitado que o foco está nos estudantes de baixa renda, a fim viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes. Infere-se daí o conceito de equidade, tendo em vista que as vagas nos IFES são ofertadas por critérios meritocráticos o que, em tese, significa uma igualdade teórica, em princípio, mas que precisa ser viabilizada – de onde se pode concluir que a mera igualdade teórica não é viável por si só – para alunos de condições socioeconômicas desfavoráveis.

Ainda, de acordo com o que foi citado, trata-se, também, de contribuir para a melhoria do rendimento acadêmico, mas suas ações práticas voltam-se, sobretudo, ao combate às situações de evasão e repetência (retenção), concebendo, portanto, a melhoria do rendimento acadêmico, mais propriamente, como resultado ou consequência dessas ações.

Para melhor compreensão do sentido da assistência estudantil no ensino superior, é preciso ter em mente a heterogeneidade de circunstâncias de onde são provenientes os estudantes dos IFES. A partir da leitura de Ribeiro (1995), assume-se a premissa de que o nosso país se afigura hoje severamente desigual perante as condições socioeconômicas individuais, perpetuando as injustiças sociais legadas, fundamentalmente, pelo regime exploratório de colonização, bem como do longo regime de escravidão – apenas para citar dois importantes aspectos históricos inextrincáveis em relação à formação do povo brasileiro. Dadas que estas circunstâncias históricas ainda produzem fortes ressonâncias sociais na contemporaneidade, é que se faz necessário pensar e, sobretudo, atuar, sob a forma de políticas de afirmação de direitos, de modo a minimizar os efeitos tardios desses danos históricos indelévels.

Decorrente da percepção de que a generalidade e abstração formal das leis são princípios insuficientes na garantia da justiça diante das singularidades dos casos concretos, o princípio da equidade vem preconizar a flexibilização da aplicação das normas no intuito de corrigir essas discrepâncias dadas *a priori*. Calcadas neste princípio, as chamadas ações afirmativas procuram infundir na cultura a preocupação de coadunar os fundamentos jurídicos normativos da igualdade com as contingências e diversidades que, na prática, distanciam esses fundamentos de um conceito legítimo de justiça (RIBEIRO; AMARAL, 2013).

Engendradas em meio às lutas por reconhecimento de minorias historicamente oprimidas, estas medidas são produzidas e produtoras de uma nova cultura jurídica, em que se busca desmascarar ideologicamente e minimizar a distância entre os direitos formais e os efetivos na sociedade (RIBEIRO; AMARAL, 2013). Dentre as barricadas dessas lutas, a assistência estudantil é uma faceta educacional na busca pela equidade da oferta de ensino, a partir da qual se procura tornar o acesso cada vez mais democrático, e, portanto, cada vez mais efetivo, o direito constitucional à educação.

De acordo com Vasconcelos (2010), a assistência estudantil nasceu, no Brasil, em um desses contextos de luta, quando, atrelada à trajetória da Política de Assistência Social, aderiu à militância pelo fim do regime militar e pela promulgação de uma nova Constituição Federal. Especificamente, em relação às questões educacionais, ainda segundo a autora, durante esse conturbado período de pressões sociais, duas frentes lutavam pela integração regional e nacional das Instituições de Ensino Superior, o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), com os objetivos de garantir a

igualdade de oportunidades aos estudantes, bem como as condições básicas para sua permanência até a conclusão do curso.

A efetivação da igualdade de direitos ainda hoje depende dessas lutas, medidas e políticas afirmativas (VASCONCELOS, 2010). O nosso aparelho educacional é pouco acessível às camadas socioeconomicamente menos favorecidas e o ensino superior é o patamar educacional mais seletivo, historicamente mais vinculado às elites culturais e econômicas do país, sendo, por isso, também um dos cenários mais privilegiados para incidência das políticas afirmativas de direitos e, entre as políticas de assistência estudantil.

Para Schulz e Wienke (2012), a superação da resistência contra essas políticas afirmativas conta cada vez mais com iniciativas e estudos que possam tornar explícita a relação de eficácia entre os programas e seus resultados. Apesar de encontrar obstáculos e críticas de uma elite fortemente reacionária, essas políticas e programas têm, paulatinamente, demonstrado significativo impacto social, angariando respaldo e confrontando críticas especulativas com dados.

Como exemplo emblemático, o programa governamental Bolsa Família, vem produzindo notável impacto social. Considerando apenas a relevância do programa na esfera educacional, as taxas de aprovação (principal índice que mede o desempenho educacional) entre os alunos por ele contemplados, são maiores e suas taxas de evasão menores, desde 2008, quando comparadas com o geral, de acordo com dados estatísticos do Ministério do Desenvolvimento Social (SALDAÑA, 2013).

Avanços como esse, cada vez mais, atestam a legitimidade dos programas governamentais voltados à garantia de equidade no cumprimento dos deveres estatais, assim como reivindicam a necessidade de reconhecimento dos seus resultados e de reforço na sua implementação. Com efeito, esses programas vêm defendendo sua capacidade de contrabalancear um boicote ao nosso desenvolvimento que perfaz séculos de exploração social, diminuindo a tensão dialética da luta de classes a níveis – se não mais aceitáveis – menos intoleráveis.

Recuperando registros históricos dessas medidas no contexto educacional, Costa (2009) aponta iniciativas históricas pontuais em favor da assistência estudantil no país, mas conclui que elas foram quantitativamente inexpressivas e, portanto, têm pouca relevância, além de seu aspecto histórico, como, por exemplo, a construção da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris, primeiro auxílio ao estudante, durante o governo de Washington Luís, no ano de 1928. O autor ainda aponta outros marcos históricos dignos de menção: no governo Getúlio Vargas, a assistência estudantil passou a integrar a Constituição Federal de 1934, no

artigo 157, determinando a doação de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica; mais adiante, a Constituição de 1946 reafirmava, no artigo 166, a educação como um direito de todos e no seu artigo 172, preconizava que cada sistema de ensino deveria ter o serviço de assistência estudantil educacional; ainda em 1946, o Decreto N° 20.302, estabelecia que a Seção de Prédios, Instalações e Estudos dos estabelecimentos de Ensino Superior deveriam proporcionar assistência médico-social aos estudantes (COSTA, 2009)

Durante a ditadura militar, o movimento estudantil passa a promover discussões sobre direitos estudantis e reforma universitária, até que em 1961, a União Nacional dos Estudantes (UNE) realiza o Seminário Nacional de Reforma Universitária. Em 1967, a Constituição se refere pela primeira vez ao direito à igualdade de oportunidade na educação no seu artigo 168; no ano de 1970, o governo federal cria o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), vinculado ao MEC, que posteriormente veio a ser extinto. (COSTA, 2009).

Ainda, segundo essa autora, estes são fatos históricos relevantes à concepção de uma assistência estudantil no país, seus primeiros esboços, mas pouco relevantes para a permanência dos estudantes nas universidades. Conforme a conclusão da própria autora, atualmente, não obstante o fato de se ter uma política de assistência estudantil muito mais consolidada, ainda não se foi capaz de estabelecer em que medida esses esforços têm cumprido seus objetivos e alcançado efetivamente os resultados a que se propõem, e, portanto, não sendo possível afirmar se a assistência estudantil praticada, hoje, está realmente contribuindo para a equidade na permanência dos estudantes no ensino superior.

Seguindo a mesma perspectiva, Vasconcelos (2010) afirma que apesar de a Educação ter-se tornado um direito público regulamentado pelo Estado desde a década de 1930, as Constituições de então não asseguravam este direito integralmente até bem recentemente, até a vigência da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). De acordo com a autora, entre as décadas de 1950 e 1970 houve uma descentralização do ensino superior, calcada na criação de pelo menos uma universidade federal em cada estado brasileiro, além de universidades estaduais, municipais e particulares, apoiada a partir de 1961, na Lei n° 4.024, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A partir da década de 1970, o acelerado processo de urbanização, atrelado a uma fase de maior industrialização, e, também, à crescente demanda por serviços, impulsionaram vertiginosa ampliação da oferta de vagas ao ensino superior: durante essa década o número de matrículas no ensino superior subiu cerca de 500% (de 300.000 em 1970 para 1.5 milhão em 1980).

Ainda, segundo Vasconcelos (2010) a Constituição Federal de 1988, forjada em meio a um cenário de intensa mobilização sociopolítica – inflamado pela reivindicação por eleições

presidenciais diretas, o movimento civil intitulado “Diretas Já” – instaurou um marco na legitimação de direitos civis, e acarretou notáveis impactos sobre o direito à Educação. Especificamente, em relação à questão educacional, o capítulo III da Carta Magna foi acrescido dos seguintes artigos:

- [...] Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
- Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - V. valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
 - VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 - VII. garantia de padrão de qualidade.
- Art. 207 – 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.
- Art. 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público que conduzam a:
- I. erradicação do analfabetismo;
 - II. universalização do atendimento escolar;
 - III. melhoria da qualidade de ensino;
 - IV. formação para o trabalho;
 - V. promoção humanística, científica e tecnológica do país. (BRASIL, 1988)

Desse ponto em diante, a promoção do direito educacional conta com o apoio da carta constitucional, onde está respaldado o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, exatamente o primeiro a ser declarado no Art. 206. A Educação passa, então, a contar com este sólido alicerce da Carta Magna, a partir do qual são criadas as políticas de assistência estudantil, visando estabelecer os princípios e efetivar os direitos então estabelecidos por força de lei. Um outro aspecto legal a ser destacado é a “autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, preconizada no artigo 207, conferindo um regime administrativo de autarquia à gestão de recursos destinados aos IFES.

Tendo estes dois fundamentos, a promulgação do PNAES, a partir do Decreto N° 7.234 em 12/12/2007, consolida, em nível nacional, o resultado de uma luta histórica pela assistência estudantil como mecanismo de democratização do ensino superior público (BRASIL, 1988). Inserido como uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),

concebido e implantado durante o governo do presidente Lula, este programa buscou viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes provenientes de classes socioeconômicas mais heterogêneas que afluíam ao ensino superior, de forma mais abundante, pela atuação de programas de Expansão da Rede de Universidades Federais (a partir de 2003), além do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

De acordo com Vasconcelos (2010), o PNAES compreende como ações de assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Essas áreas de atuação passam a envolver recursos e profissionais no atendimento das demandas dos estudantes do ensino público, cujas necessidades potencialmente levariam a casos de retenção e até evasão, procurando evitar dois graves desperdícios referentes (ANDRIOLA, 2009; VASCONCELOS, 2010):

- a) à disputada vaga ocupada pelo aluno que não concluiria seu percurso acadêmico;
- b) ao montante de investimentos relativos a esta vaga, que, no caso de uma evasão, seriam absolutamente ineficazes diante de seus objetivos. Numa óptica mais ampla, além da promoção de direitos, este programa também se reveste de uma relevante dimensão de investimento.

Pouco mais tarde, baseando-se nos mesmos objetivos e na mesma concepção político-educacional, configurou-se o PNAES, cujos investimentos orçamentários se destinam a canalizar subvenções em pecúnia, por meio de programas de auxílios estudantis, de modo a viabilizar a permanência exitosa dos alunos em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica nos IFES públicos. Considerando-se razões históricas intrínsecas à configuração da população brasileira, as expressões da questão social são mais incidentes e flagrantes em determinados grupos populacionais, o que demanda uma ampliação e complexificação da atuação da assistência estudantil, devido à intersecção da questão socioeconômica às nossas questões étnicas. O debate sobre as cotas educacionais no ensino superior vem colocar em relevo a interpenetração das duas problemáticas.

Como exemplo, do ponto de vista estritamente formal, as vagas no sistema educacional brasileiro estão igualitariamente disponíveis, e, não obstante, de acordo com Schulz e Wienke (2012), no ano de 2009–foi aferida taxa de analfabetismo de 13,3%, entre negros de 15 ou mais anos de idade, enquanto a taxa de analfabetismo entre brancos da mesma faixa etária foi de 5,9%. Ainda, segundo os autores, no mesmo ano, 62,6% dos alunos entre 18 e 24 anos que frequentavam o ensino superior eram brancos e apenas 28,2% eram

negros. Seria ingênuo atribuir tamanha diferença ao acaso; indubitavelmente, isso reflete o perverso processo histórico de exclusão de direitos que remonta ao regime colonial e à escravidão.

Está claro que existem pontos controversos relativos à aplicação prática da política de cotas no ensino superior, mas a concepção fundamental do projeto, ou seja, a defesa da obrigatoriedade e da urgência da correção desta iniquidade socioeducacional, apresenta nos dados supracitados um sólido argumento em seu favor (SCHULZ; WIENKE, 2012.). Quanto antes se pensar em como corrigir essas graves distorções históricas, mais justo e rapidamente poderá o país se desenvolver nas dimensões econômica, cultural e social, além de se ofertar alguma compensação relativa às inestimáveis injustiças praticadas contra as populações nativas indígenas do Brasil e contra as populações negras, sequestradas do continente africano.

Segundo Schulz e Wienke (*op. cit.*), as cotas ativam o debate sobre a necessidade inescapável de prestar contas com o passado brasileiro, no intuito de fazer com que seus resquícios, aos poucos, deixem de assombrar o seu presente; uma legítima pluralidade étnica, apregoada no território brasileiro, precisa se refletir em condições igualitárias de valorização dessas diferenças étnicas. Para estes autores, nem os mais reacionários críticos dos programas de cotas poderiam responder, satisfatoriamente, ao fato de que, nas instituições públicas, o trabalho subalterno é exercido, em maioria, por negros e mestiços, enquanto o trabalho intelectual dos professores é exercido por uma elite de pele clara. Em última análise, quaisquer exceções, neste caso, apenas vêm a ratificar a regra: integram-se políticas de assistência estudantil e políticas de cotas, no âmbito do ensino superior público.

Especificamente, a respeito da política de cotas, a Presidente Dilma Rousseff sancionou, recentemente, (29 de agosto de 2012) a Lei nº 12.711, que coloca em vigência o regime racial e social de cotas de vagas, para estudantes de universidades federais no Brasil. Essa lei determina que sejam reservadas pelo menos 50% das vagas para estudantes que tenham cursado todo o ensino médio na rede educacional pública, pautando a distribuição dessas vagas em conformidade com os percentuais de populações de negros, pardos e indígenas referentes a cada estado.

A popularmente chamada “Lei de cotas” é tratada como uma ação afirmativa, definida nos seguintes termos:

[...] Tratam-se das chamadas ações afirmativas, as quais podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, cujo objetivo é a adoção de medidas para compensar, bem como para corrigir os prejuízos e efeitos presentes no abuso ou na discriminação praticada no

passado, com vistas à concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais, possuindo caráter transitório e emergencial (SCHULZ; WIENKE, 2012, p. 93).

Ainda, de acordo com Schulz e Wienke (*op. cit.*), a Universidade de Brasília (UnB) foi pioneira na adoção de critérios étnicos específicos para a oferta de vagas no seu vestibular, respaldando esta medida por meio de uma série de objetivos para adoção da política de cotas, tais como: instaurar, no espaço acadêmico, de um mecanismo reparador das perdas infringidas à população negra brasileira; acusar a existência do racismo e combatê-lo de forma ativa; garantir o acesso emergencial da população negra à educação superior; possibilitar a avaliação das consequências da inclusão de negros e negras na vida universitária; estabelecer convivência plural e diária com a diversidade humana em sua variedade de experiências e perspectivas; conscientizar sobre o que é ser negro no Brasil; estimular o reconhecimento da sociedade em geral quanto a sua capacidade de tornar mais justa a realidade; associar a cor da pele negra a signos de poder, autoridade e prestígio.

Não obstante à pormenorizada consideração dos argumentos contrários à política de cotas, Schulz e Wienke (2011) ratificam sua legitimidade e concluem que a Lei de cotas significa um avanço no reconhecimento político da injustiça social atrelada às questões étnicas, bem como da presença de medidas que busquem uma correção dessa injustiça. Os autores articulam questões de ordem socioeconômica e étnicas, trazendo-as ao contexto da educação superior e promovendo o debate sobre a equidade nas condições de ensino postas pelo advento da expansão universitária no país. Em suma, é sobre o fundamento do conceito de equidade que se sustentam as lutas pelo direito à igualdade de oportunidades no acesso e permanência nos IFES, positivado, de forma integrada, pelas políticas de assistência estudantil e de cotas.

2.2 Assistência estudantil no IFCE

No contexto da luta pela equidade das condições de ensino nos IFES públicos do país, a rede IFCE conta, hoje, com profissionais trabalhando em equipes para atender às diversas demandas do seu heterogêneo corpo discente. Constituem a rede de assistência institucional profissionais de diversas áreas, sendo, mais comumente, das áreas de psicologia, pedagogia, serviço social, odontologia e enfermagem; outras equipes contam com o apoio de profissionais como técnicos em assuntos educacionais, bibliotecários e médicos (IFCE, 2013).

Via de regra, os estudantes do IFCE podem contar, atualmente, com uma ampla gama de profissionais e serviços de assistência, para amparo das dificuldades encontradas durante seus percursos acadêmicos. As carências que ainda existem, em relação a profissionais e serviços, justificam-se diante do processo de expansão institucional, ainda em marcha, e vem sendo paulatinamente sanadas, na medida em que o governo contrata novos servidores, segundo as demandas encaminhadas por cada campus (*op. cit.*).

Além dos serviços disponibilizados pelas equipes multiprofissionais, alguns *campi* da rede ainda oferecem restaurante, residência estudantil, merenda escolar, estruturas de acessibilidade física e informatizada, ônibus estudantis, quadras poliesportivas, piscinas, dentre outros. Do ponto de vista dos serviços de atendimento e das acomodações físicas, os discentes da rede IFCE possuem uma estrutura bastante completa de apoio educacional e de promoção desportiva, cultural e de lazer e mais recentemente, a acessibilidade também tem se destacado como um aspecto de crescente relevância (IFCE, 2013)

À frente dessas estruturas, direcionando o desenvolvimento dos projetos e ações macro institucionais, e dando suporte aos trabalhos das equipes locais, existe a Diretoria de Assuntos Estudantis, como subseção da Reitoria. Cada campus possui uma Coordenadoria de Assistência Estudantil, onde são trabalhadas e encaminhadas as demandas locais, em diálogo com os demais *campi* e com as diretrizes fornecidas pela Diretoria (*op. cit.*).

Para além dessa ampla estrutura, os alunos da rede IFCE podem contar com a oferta de auxílios estudantis para a minimização dos obstáculos socioeconômicos encontrados durante a sua formação. Esses auxílios visam a contemplar estudantes em situação de vulnerabilidade social, cujas carências e restrições potencialmente colocam em risco a continuidade de sua trajetória acadêmica. Para garantir o direito à educação desses estudantes, existe uma fatia orçamentária de onde são provenientes auxílios em pecúnia, destinados a esta população, no intuito de reduzir as possibilidades de retenção e evasão escolar (IFCE, 2013).

A partir de determinados critérios estabelecidos pelo PNAES, e por meio dos regimentos e editais da própria instituição, os estudantes são selecionados para participarem dos programas de auxílio. Profissionais da área de serviço social encabeçam um criterioso processo de seleção, onde as condições sociais dos estudantes são verificadas e atestadas as circunstâncias de vulnerabilidade. A partir disto, os estudantes que comprovadamente obedecem aos critérios – tanto os do PNAES quanto os definidos em editais institucionais – são classificados, segundo uma ordem de prioridade, e têm suas inscrições homologadas nos programas de auxílios (IFCE, *op. cit.*).

Merece ser destacado, em relação aos critérios de participação nos programas de auxílio, que o critério socioeconômico proposto pelo PNAES determina em um salário e meio *per capita* o valor estabelecido como teto para participação no programa (BRASIL, 2010). Com referências em documentos de circulação interna e comunicação pessoal, pode-se obter a informação de que esse valor, estimado segundo referências nacionais, encontra-se muito distante da realidade econômica predominante nas regiões norte e nordeste. Conforme documentado em uma pesquisa interna no campus Sobral da rede IFCE, realizada em 2011, constatou-se que, nesse ano, 52% dos seus alunos possuía renda familiar entre um e dois salários, ou seja, praticamente igual ao valor de renda *per capita* fixado pelo programa.

De acordo com o mais atual documento que referencia a gestão da instituição em questão, a instituição disponibiliza subvenções na forma de pecúnia, transferidos por meio de operações bancárias para os candidatos aos programas de auxílio que além de suas inscrições homologadas são também candidatos prioritários ao recebimento de auxílios e, portanto, podem ser contemplados pelo orçamento. (IFCE, 2013, p. 98-99).

O mais recente Plano de Desenvolvimento Institucional enumera e explicita as seguintes modalidades de auxílio:

- a) transporte: destinado aos alunos com dificuldades para custear os gastos com transporte;
- b) alimentação: destinado aos alunos com dificuldades para custear os gastos com alimentação. Nesse caso é necessário que o discente, tenha atividade acadêmica em dois turnos, na instituição;
- c) moradia: destinado aos alunos domiciliados em outro Estado, Município ou Distrito fora da sede do campus onde estuda, com dificuldades para custear despesas com habitação para locação/sublocação de imóveis ou acordos informais;
- d) discentes mães e pais: destinado aos alunos com dificuldades para subsidiar despesas com filhos sob sua guarda, até 12 anos, durante os meses letivos;
- e) auxílio óculos/lentes corretivas: destinado a alunos com dificuldades para custear aquisição de óculos ou de lentes corretivas de deficiências oculares;
- f) auxílio visitas e viagens técnicas: destinado a subsidiar alimentação e/ou hospedagem, em visitas e viagens técnicas, programadas pelos docentes dos cursos;
- g) auxílio acadêmico: destinado a contribuir com as despesas dos discentes na participação em eventos que possibilitem o processo de ensino-aprendizagem, tais como: eventos científicos, de extensão ou sócio estudantis;
- h) auxílio didático-pedagógico: destinado ao discente para aquisição de seu material, de uso individual e intransferível, indispensável para o processo de aprendizagem;

- i) auxílio-EJA: destinado a subsidiar despesas com deslocamentos e outras despesas dos discentes dos programas inseridos na modalidade de ensino de jovens e adultos, durante os meses letivos.

Pela extensão da lista de modalidades de auxílio, é possível conceber a amplitude de situações e circunstâncias de dificuldades a que estão sujeitos os estudantes, e sobre as quais os programas se debruçam, na tentativa de solucioná-las. No entanto, ainda que a lista de auxílios fosse interminável, o principal fator responsável pela minimização das dificuldades dos alunos, neste caso, é essencialmente a disponibilidade orçamentária (IFCE, 2013). Isso significa que, apesar de se ter um leque de opções de auxílios estudantis que possam dar conta de tantas situações, existe sempre o limite da dotação orçamentária disponível para atendimento aos estudantes.

Interessante frisar que sob a prerrogativa administrativa de ser uma autarquia, os processos de planejamento, monitoramento, controle, execução e avaliação dos investimentos de um IFES público federal como o IFCE, estão sujeitos à administração local, neste caso aos *campi* da rede, e podem ser exercidos em função de suas necessidades locais (IFCE, 2013). Apresenta-se, mais detalhadamente, na seção seguinte deste capítulo, o impacto administrativo do regime de autarquia, em relação à gestão administrativa na instituição em questão, e, mais detidamente, em relação à administração dos recursos destinados aos seus programas de assistência estudantil.

2.3 Gestão e controle orçamentário nas IFES: autonomia administrativa do IFCE

De acordo com Carvalho-Filho (1997), os IFES funcionam como membros da administração pública que gerenciam investimentos provenientes do governo com relativa independência, pois o controle orçamentário fica a cargo do Estado. A sujeição a controle ou tutela estatal se faz importante para que as unidades autárquicas não venham a sofrer desvios em seus fins institucionais, garantindo, simultaneamente, o direcionamento do investimento e a preservação dos parâmetros locais e circunstanciais referentes à sua gestão. A Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão responsável por exercer esta fiscalização sobre eventuais irregularidades, improbidades, e desvios na gestão administrativa (*op. cit.*).

De acordo com o mais recente Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o IFCE possui caráter e prerrogativas de ser uma autarquia (IFCE, 2013), o que se traduz por uma

autonomia em relação ao seu mantenedor, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, conforme afirma o próprio documento:

Nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 11.892/2008, [o IFCE] possui natureza jurídica de autarquia, detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. O IFCE é vinculado ao Ministério da Educação e suas atividades são supervisionadas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) (IFCE, 2013, p. 81)

Carvalho-Filho (1997) explica que, através da criação de uma entidade autônoma, o Estado é capaz de efetivar uma de suas atribuições de maneira descentralizada, com relativa independência, já que a autarquia está sujeita, administrativamente, a uma fiscalização por parte da entidade criadora. Ou seja, trata-se de uma entidade auxiliar da administração pública estatal, autônoma e descentralizada. O Decreto-Lei nº 200 de 1967, no seu artigo 5º, inciso I, define autarquia como:

[...] serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 2010, *on line*).

A Instituição goza, portanto, de autonomia administrativa cuja gestão está ligada a dispositivos internos, quais sejam: os órgãos colegiados (Conselho Superior, Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, Conselhos Acadêmicos e Colégio de Dirigentes) e seus marcos regulatórios (Estatuto, Regimento Interno e Regimento de Organização Didática). Ainda de acordo com o documento institucional, a gestão patrimonial segue diretrizes próprias, tendo definidas, não obstante, a formação e os limites de utilização de seu patrimônio no artigo 17 da Lei nº 11.892/2008:

[...] Art. 17. O patrimônio de cada um dos novos Institutos Federais será constituído: I - pelos bens e direitos que compõem o patrimônio de cada uma das instituições que o integram, os quais ficam automaticamente transferidos, sem reservas ou condições, ao novo ente; II - pelos bens e direitos que vier a adquirir; III - pelas doações ou legados que receber; e IV - por incorporações que resultem de serviços por ele realizados.

Parágrafo único. Os bens e direitos do Instituto Federal serão utilizados ou aplicados, exclusivamente, para a consecução de seus objetivos, não podendo ser alienados a não ser nos casos e condições permitidos em lei (IFCE, 2013, p. 82).

Sob o aspecto financeiro, o IFCE se constitui de uma rede *multicampi*, cuja proposta orçamentária anual está diretamente vinculada a cada campus de maneira individualizada, com exceção das execuções financeiras referentes a pessoal, encargos sociais e benefícios aos

servidores, de acordo com o artigo 9º da Lei nº 11.892/2008, cuja redação foi adaptada ao documento. Isso significa que o planejamento orçamentário de cada campus do IFCE é autônomo, inclusive em relação aos demais campi da rede, para decidir suas prioridades orçamentárias. De acordo com o documento, o planejamento deve ser realizado por meio do sistema de orçamento participativo, aspecto que singulariza as condições de gestão e as torna efetivamente mais voltadas às demandas de cada comunidade acadêmica individual, às suas questões e soluções orçamentárias específicas (IFCE, 2013).

2.4 Considerações finais do capítulo

No decorrer deste capítulo, foi possível destacar a relevância do conceito de equidade na promoção do direito básico à educação, demonstrando o suporte por ele propiciado às políticas de assistência estudantil. De maneira tangencial, a política de cotas também foi abordada, procurando evidenciar a mútua e inextrincável relação entre questões sociais e étnicas na histórica exclusão de direitos do povo brasileiro, e o legítimo imperativo de procurar soluções – ainda que provisórias e emergenciais – no intuito de corrigir as graves injustiças socioculturais no âmbito das instituições públicas de ensino superior.

Ainda, na primeira seção deste capítulo, procurou-se demonstrar a importância do papel e dos resultados dessas políticas afirmativas, no ensino superior, como dispositivo de promoção equidade e desenvolvimento social, assim como dispositivo de desenvolvimento econômico, ressaltando o aspecto de investimento dos programas de assistência estudantil, pela consideração dos desperdícios atrelados à evasão estudantil.

Na segunda seção do capítulo, foi possível apresentar, de forma sumária, as estruturas, programas, serviços e profissionais envolvidos com a assistência estudantil praticada no IFCE, e a interlocução entre os níveis de gestão locais e a reitoria, no planejamento e desenvolvimento das ações e projetos. Além disso, foram destacados e explicitados os programas de auxílio adotados pela instituição, a partir do seu PDI mais recente, bem como seu funcionamento operacional, alcances e limites práticos.

Na terceira seção do capítulo, foram abordadas as questões de gestão orçamentária nos IFES e controle de gestão, explicitando a relevância desses aspectos na autonomia administrativa do IFCE, sob o conceito de autarquia. Foi discutida, também, de maneira mais específica, a gestão dos investimentos em assistência estudantil, apontando possíveis aprimoramentos administrativos internos na otimização dos resultados desses investimentos.

CAPITULO 3

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA

Neste capítulo, será tratado o tema Gestão Orçamentária Pública, partindo de seus antecedentes e dos aspectos históricos mais relevantes ao desenvolvimento do argumento. Além disso, princípios orçamentários estão aqui apresentados e são trazidos à discussão, na medida em que venham a justificar a necessidade de uma gestão pública voltada a resultados, cada vez mais sistematicamente monitorada e avaliada.

3.1 Antecedentes históricos da Gestão Orçamentária Pública

A gestão orçamentária pública sofreu diversas mutações históricas transformando-se em tema cada vez mais complexo. Atualmente, vem-se constituindo como ferramenta democrática, modificando seus métodos e funções, englobando, cada vez mais, áreas de interesse e estudos. Giacomoni (2012, p. 54) enumera as múltiplas naturezas e funções do orçamento:

Ao ver o orçamento como resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais – receitas, despesas, déficits, dívidas – é a natureza econômica que aflora. Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como plano das realizações de administração pública é chamar atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro. Há, igualmente, uma natureza contábil no orçamento quando, por meio das contas, antecipa o resultado patrimonial e global da gestão.

É preciso ter em perspectiva uma reconstituição histórica de alguns momentos importantes para compreender como a gestão orçamentária pública chegou a este grau de complexidade e de importância para o Estado. No Brasil, tem-se uma gestão que tem evoluído de maneira relativamente inábil, copiando modelos importados (KOSCIANSKI, 2012), atrelada a um cenário político altamente corrupto, onde, desde sempre, tamanha carga tributária não chega sequer a se efetivar em direitos constitucionais básicos, tais como saúde, segurança, saneamento básico, moradia, dentre outros. Dado o alto grau de corrupção e ineficiência na gestão pública, os impostos brasileiros estão elencados entre os mais caros do mundo, e entre os que menos se convertem em retorno à população (BRASIL, 2013).

Historicamente, a gestão orçamentária pública brasileira tem sido um verdadeiro boicote ao seu desenvolvimento enquanto nação principalmente por restringir o direito fundamental à educação, como via de acesso ao direito à cidadania plena. Como argumento para esta contundente afirmação, basta mencionar o programa da Controladoria Geral da União (CGU) chamado “Olho Vivo no Dinheiro Público”, que convida a população (especialmente professores e alunos, no caso deste programa) para ajudar a fiscalizar a gestão de verbas públicas, com a seguinte justificativa:

O Estado deve aperfeiçoar e fortalecer continuamente os seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção. No Brasil, devido às suas dimensões e à complexidade político-social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de co-autores da gestão pública. (BRASIL, 2014, p. 1)

Dito de outra forma, a CGU informa que cada cidadão brasileiro, além de suas próprias atribuições pessoais e profissionais, precisa contribuir como vigilante da administração pública, pois os níveis de corrupção no país são tão altos, tão orgânicos e endêmicos que ele próprio, o cidadão, não deve se distrair, sob o risco de que membros do próprio Estado lhe venham a fraudar o dinheiro arrecadado por meio de impostos. Nesse ponto, revela-se uma necessária relação entre cidadania e educação, e, também, se evidenciam que interesses políticos se articulam por trás dos boicotes administrativos à educação, pois os indivíduos que não conhecem seus direitos não podem cobrar por eles. Fabrini (2013) explicita esta lógica:

Principal entrave para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) no Brasil, a qualidade da educação tem sido afetada por desvios e malversação de recursos destinados pelo governo às escolas. Levantamento da Controladoria-Geral da União (CGU) mostra que 73% das prefeituras fiscalizadas em 2011 e 2012 fraudaram processos de licitação para a compra de serviços e materiais de uso na rede pública de ensino (FABRINI, 2013, p. 1).

O crescimento econômico, desvinculado do suporte educacional da população, serve à manutenção do *status quo*, onde a democracia é demagogicamente defendida em discurso, mas não chega a se concretizar como prática política: grande parte da população, privada de ~~uma~~ educação de qualidade, e convenientemente acéfala, torna-se facilmente manipulável, à mercê dos interesses ideológicos de uma elite econômica. Esta criminosa privação intelectual cria e recria as condições para que se elejam dirigentes que apenas perpetuem o sistema, num círculo vicioso que envolve dinheiro público, fraude e educação, como atestam comumente noticiários locais e nacionais.

O orçamento público se evidencia, assim, em seu caráter político-ideológico, e a educação se coloca como ponto chave de compreensão do problema. Em conformidade com este caráter eminentemente ideológico, o Estado tem desempenhado, seu papel na promoção do bem estar social, muito aquém do esperado. Não obstante, à medida que a sociedade se complexifica e se sofisticada, em meio ao notável avanço dos meios de comunicação, tornam-se obrigatórios avanços nas práticas políticas, de maneira que a gestão orçamentaria pública se ponha em um inexorável processo de democratização (PIRES; MOTTA, 2006).

Visto de uma perspectiva global, a partir das sucessivas reformulações, cada vez mais, a Administração Pública tem feito aliança com a sociedade, por meio de mecanismos participativos, definindo, em conjunto, as prioridades no rateio dos recursos públicos; cada vez mais as arbitrariedades são questionadas, inquiridas, investigadas e punidas; e, novamente, cada vez mais, a gestão tem-se tornado transparente, com seus mecanismos de consulta, auditoria, controle e fiscalização. Este circuito de sociedades cada vez mais bem informadas – e sua crescente conscientização política – engendra avanços na Gestão Orçamentária Pública, em estágios variados entre os países (PIRES; MOTTA, 2006; GIACOMONI, 2012). É preciso contextualizar essa lenta mudança historicamente para analisar apropriadamente sua evolução.

No início do século XIII, na Inglaterra, aproximadamente no ano de 1215, o Rei João Sem-Terra outorgava a Carta Magna, cujo artigo 12 determinava:

[...] Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante (BURKHEAD, 1971 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 31).

Koscianski argumenta que isto significou um grande avanço social, no sentido de por fim “[...] à instituição e cobrança indiscriminada de impostos na Inglaterra, bem como à destinação arbitrária que lhes era dada.” (KOSCIANSKI, 2012, p. 55). Outro avanço foi conquistado pela Revolução Gloriosa, em 1689, ao separar finanças da Coroa e finanças do Estado, intervindo de forma significativa na distinção entre público e privado (*op. cit.*).

Além desses dois avanços, em 1822, a Inglaterra concebe o primeiro documento considerado, oficialmente, como orçamento público onde estavam fixadas receitas e despesas para cada exercício, servindo como prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo e, contingencialmente, como marco histórico do conceito de orçamento. Segundo Giacomoni (2012, p.33), a contribuição dada pela Inglaterra é fundamental por dois aspectos para a compreensão da evolução histórica do conceito, “[...] primeiro, por delinear a natureza

jurídica e técnica desse instrumento e, segundo por difundir a instituição orçamentária para outros países”, ou seja, por ser berço da concepção formal de orçamento. Ainda, segundo o autor (*op. cit.*), a França também legou alguns princípios cardeais à gestão pública como:

- a) anualidade do orçamento;
- b) votação do orçamento antes do início do exercício;
- c) orçamento contendo todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade);
- d) não vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas).

No decorrer do século XX, os Estados Unidos, com suas experiências de administração pública, têm o mérito de ter estado à frente em relação ao seu método de gestão orçamentária (KOSCIANSKI, 2012). De acordo com Giacomoni (2012), a exigência da transparência, a partir da década de 1920, em função da crise financeira, e a pressão da classe empresarial contra o crescimento da carga tributária, contra a corrupção e pelo aumento das funções do governo municipal, ocasionaram o início de uma nova concepção técnica, entre os anos de 1913-1915, chamada Orçamento de Desempenho (*Performance Budget*), que viria a ser a perspectiva hegemônica da reforma orçamentária ocorrida após o término da Segunda Guerra Mundial.

Ainda, nos Estados Unidos se deu a importante aproximação entre planejamento e orçamento. Giacomoni (*op. cit.*) cita o discurso do presidente Johnson, proferido durante uma entrevista em 25/08/1965:

[...] Em reunião com os membros do Gabinete e com as chefias das agências federais, determinei a cada um que passassem a introduzir o novo e revolucionário sistema de planejamento e programação do orçamento em todo o vasto Governo Federal, de tal forma que, *através das ferramentas da moderna administração*, se possa cumprir integralmente as promessas de uma vida melhor a cada americano, *ao menor custo possível* (NOVICK, 1969 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 38).

Tem-se, no término da citação acima, uma referência explícita ao avanço político e social nas práticas de gestão orçamentária pública. No discurso do referido presidente dos Estados Unidos, notam-se a preocupação com a eficiência dos resultados do orçamento público americano e a compreensão de que isto se dará como consequência da atualização e aperfeiçoamento das práticas de gestão. A questão da eficiência se evidencia pela otimização da relação entre os resultados pretendidos e os meios necessários à sua consecução, ilustrada no trecho: “[...] que se possa cumprir integralmente as promessas de uma vida melhor a cada americano, ao menor custo possível.” (NOVICK, 1969 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 38). A

preocupação com a atualização das práticas de gestão fica explícita no trecho: “[...] através das ferramentas da moderna administração.” (*op. cit.*).

A denominação da nova técnica associava, diretamente, orçamento a planejamento: Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, ou na sigla americana *PPBS* (*Planning Programming and Budgeting System*). O programa criado, na fase de expansão econômica, seria abandonado em 1970, pelo então presidente Nixon, dadas as frustrantes circunstâncias adversas encontradas à frente, ocasionadas pelo envolvimento do país na Guerra do Vietnã. Aprovada no ano de 1974, a Lei de Orçamento e Retenção de Recurso no Congresso (*Congressional Budgetary and Impoundment Control Act*), diminuiu o poder do presidente e aumentando significativamente o papel do Congresso nas decisões orçamentárias (GIACOMONI, 2012).

A diminuição do poder do presidente reitera esse avanço histórico em direção à democratização da gestão ~~para~~ orçamentária. Já em 1993, outro avanço digno de nota surge com a aprovação da Lei de Desempenho e Resultados do Governo (*Government Performance and Results Act – GPRA*). De acordo com Giacomoni (2012) essa lei trouxe os seguintes avanços:

- a) estabelecimento de metas estratégicas;
- b) medição do desempenho;
- c) ligação entre as medidas de desempenho com as de orçamento;
- d) monitoramento e reportação dos progressos no alcance das metas.

Neste ponto, o planejamento passa a explicitar ainda mais seu caráter estratégico, sua característica de monitoramento dos resultados e da publicação dos resultados, em função das expectativas sobre as metas estipuladas. Todos esses avanços, ocorridos nos Estados Unidos, foram agregando princípios que afetaram, sobremaneira, a evolução técnico-conceitual da gestão orçamentária pública. A eficiência não é apenas mais uma vez ressaltada, como também o modo de alcançá-la é posto de maneira evidente. Além disso, percebe-se a ênfase no monitoramento e publicação dos resultados como fundamentos legais da gestão orçamentária pública.

3.2 Aspectos históricos da Gestão Orçamentária Pública no Brasil

De acordo com Koscianski (2012), a legislação orçamentária brasileira tem importado modelos de gestão estrangeiros: no Império, quando foi adotado o modelo inglês; no início da República, quando prevaleceu o modelo norte-americano que conferia poder ao Legislativo

para elaborar o orçamento; na década de 1960 quando, o Brasil passou a utilizar o então norte-americano conceito de Orçamento Programa.

Além dessa histórica falta de originalidade na gestão orçamentária, a exploração tributária predatória é um aspecto sócio-histórico familiar à composição histórica nacional. Durante a colonização portuguesa, a tributação, excessiva e arbitrária da Coroa sobre a população brasileira, gerou uma revolta que se configurou como um dos elementos históricos mais relevantes à Gestão Orçamentária brasileira: a Inconfidência Mineira (*op. cit.*).

Dentre os vários impostos cobrados pela coroa aos brasileiros, Koscianski (*op. cit.*) cita: direito de entradas, direito de passagem, dízimo, ofícios de justiça, imposto do selo, o ‘quinto’, a derrama do ouro e a capitação (tributo *per capita* cobrado sobre a função ou sobre as habilidades profissionais dos indivíduos). Em relação a este último, obviamente, o maior grau de instrução profissional exigia maiores sacrifícios tributários, o que veio a reunir um grupo revolucionário, de elite intelectual, indignado.

Filiados, pretensamente, por questões reformistas e ideais libertários, os chamados “inconfidentes” estavam mais propriamente insatisfeitos com a exploração econômica executada através dos impostos cobrados pelos ávidos colonizadores. É o que se infere quando a Coroa, prevendo o movimento, suspende a cobrança dos impostos atrasados – a “derrama” – e, apenas com esse gesto, consegue dissipar o movimento (GIACOMONI, 2012).

O rebelde Joaquim José da Silva Xavier, o “Tiradentes” é, então, sacrificado como bode expiatório e entra como mártir nas páginas desse capítulo da história. Segundo Koscianski (2012), a importância da Inconfidência Mineira “[...] representou verdadeiro marco na luta pelos direitos civis no orçamento, pois buscava a imposição de limites à cobrança descontrolada de tributos.” (KOSCIANSKI, 2012, p. 58).

A chegada de D. João VI ao Brasil, oportuniza a organização das finanças no país. Nesse sentido, no ano de 1808, foram criados o Erário Régio e o regime de contabilidade. (GIACOMONI, 2012; KOSCIANSKI, 2012; PIRES; MOTTA, 2006). A constituição imperial atribuía, a partir de 1824, ao poder Legislativo, a fixação anual das receitas e despesas públicas, bem como sua distribuição. Em 15 de dezembro de 1830, o primeiro orçamento brasileiro foi sancionado com a aprovação do Decreto Legislativo e, já em 1834, surge a primeira Emenda Constitucional, conferindo às Assembleias Legislativas das províncias a competência para fixar despesas municipais provinciais, e determinando a repartição das rendas entre os municípios e a fiscalização da aplicação de recursos (KOSCIANSKI, 2012).

Esses são avanços na concepção orçamentária brasileira durante o período imperial. Com o advento da República, outras reformas foram modificando o regime orçamentário em meio a significativos percalços históricos e políticos. Em 1891, a primeira constituição republicana instituiu o Tribunal de Contas como órgão auxiliar de controle e conferia ao Poder Legislativo a atribuição de elaborar o orçamento (KOSCIANSKI, 2012; PIRES; MOTTA, 2006). Mais adiante, em 1922, o Código de Contabilidade da União, aprovado pelo Congresso Nacional, preconizava em seu artigo 13:

[...] O governo enviará à Câmara dos Deputados até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, como cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei de Orçamento (BRASIL, 1923 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 42).

Em 1937, durante a vigência do Estado Novo, sob o governo do presidente Getúlio Vargas, é criado no Brasil o Departamento de Administração (DASP), com a função de elaborar o orçamento e coordenar ações de planejamento. Em 1939, o departamento de administração foi criado para cada estado, descentralizando a tarefa de aprovação do orçamento e incluindo as esferas municipais na gestão orçamentária (KOSCIANSKI, 2012; PIRES; MOTTA, 2006).

Nesse caso, no entanto, não se tratava de descentralização democrática, mas ao contrário, de uma descentralização motivada por maior infiltração do rígido controle orçamentário. Com uma unidade em cada município, o Estado se ramificava aos níveis mais capilares da administração pública – e, nessas circunstâncias, sob um regime ditatorial, isso significou um retrocesso democrático. Na constituição de 1946, passa a ser facultado ao Poder Legislativo a proposição de emendas ao projeto orçamentário apresentado pelo Executivo (KOSCIANSKI, 2012; PIRES; MOTTA, 2006).

O golpe militar de 31 de março de 1964 implicou importantes mudanças orçamentárias. Dentre todos os direitos políticos restringidos pelo golpe, a Lei nº 4.320, publicada poucos dias antes (17 de março), também foi desautorizada pelo novo regime. Essa Lei instituiria – caso tivesse entrado em vigor – normas gerais para a elaboração e controle do orçamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de instaurar o funcionamento do Orçamento-Programa em todas as esferas públicas, o que teria representado um grande marco na gestão orçamentária nacional (KOSCIANSKI, 2012).

Os militares criaram, ainda, o Código Tributário Nacional e recriaram o Ministério do Planejamento, implantaram Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND's. No início de 1967 editaram o Decreto-Lei nº 200, transformando o Orçamento-Programa em plano geral

do Governo. O regime militar, também criou ainda a Comissão para o Reordenamento das Finanças, em 1984, como último ato de sua gestão (KOSCIANSKI, 2012; PIRES; MOTTA, 2006).

A nova Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2003) trouxe consigo reformas orçamentárias, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA), e devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento, porém com total limitação a qualquer emenda significativa (GIACOMONI, 2012). A Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao Orçamento Programa passa a compreender o orçamento fiscal (receita e despesas da estrutura central do governo); orçamento de investimentos (recursos aplicados pelo governo em investimentos feitos nas empresas em que detenha a maioria do capital social) e orçamento da seguridade social (receitas e despesas do sistema previdenciário na esfera de governo a que se referir). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 – do ano 2000 restabeleceu a padronização orçamentária, estabelecendo normas voltadas à responsabilidade na gestão e harmonizando procedimentos relativos à elaboração e fiscalização orçamentária (KOSCIANSKI, 2012).

Basicamente, após todas estas vicissitudes, o orçamento público brasileiro vigente na atualidade é regulamentado imediatamente por estes dispositivos: PPA, LOA e LRF. Todos estes parâmetros legislativos atestam o desenvolvimento democrático da administração pública, engendrada pelo entrelaçamento de todos os relevantes aspectos históricos sublinhados durante a exposição do capítulo.

3.3 Modelos de gestão orçamentária na administração pública

Koscianski (2012) enumera modelos de gestão aplicados ao orçamento público, tais como: Orçamento Clássico, Orçamento Cíclico, Orçamento Econômico Nacional, Orçamento Funcional, Orçamento de Desempenho, Orçamento Programa, Orçamento Base-Zero e Orçamento Participativo. Não obstante tal diversidade, a evolução destes modelos e conceitos orçamentários, entre seus avanços e percalços, dirige-se sempre a patamares cada vez mais altos e sofisticados de democracia e eficiência.

Em síntese, Giacomoni (2012) apresenta dicotomia básica entre todos esses modelos orçamentários a fim de que se possa compreender a evolução histórica de maneira mais simples: Orçamento Tradicional x Orçamento Moderno. Longe dos detalhes técnicos que envolvem cada um dos modelos mencionados anteriormente, esta distinção se adéqua mais

aos propósitos do estudo, por apresentar com mais clareza quais os pontos cruciais da evolução dos conceitos orçamentários. De acordo com o autor:

[...] o orçamento tradicional tem sua função de controle político, como instrumento disciplinador de finanças públicas, e isto corresponde às circunstâncias de sua 1ª formulação na Inglaterra, ao período de liberalismo econômico em meio a uma crescente resistência ao crescimento das despesas públicas (GIACOMONI, 2012, p. 55).

Ainda, de acordo com Giacomoni (*op. cit.*), “Lei dos meios” é como se refere, no meio jurídico, ao orçamento tradicional, devido a sua sumária classificação, suficiente apenas para instrumentalizar o controle de despesas por unidades administrativas (órgãos responsáveis pelos gastos) e por objeto ou item de despesa (pessoal, material, dentre outros). Suas parcas e genéricas classificações atribuem ao orçamento tradicional uma mera função de inventariar os “meios” com que o Estado cumpre sua função. Neste modelo orçamentário, as informações não haviam sido imbuídas de sua utilidade administrativa, ou, em outras palavras: “[...] o controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo um corolário do controle político.” (GIACOMONI, 2012, p. 55-56).

O Orçamento Tradicional ainda permeia fortemente a cultura organizacional da administração pública (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2012), e isto se deve fortemente ao componente ideológico das políticas orçamentárias do Estado. De maneira geral, o que se percebe no aparelho burocrático estatal são aspectos como: baixo dinamismo; pouca agilidade; pouca sintonia com as inovações e com as circunstâncias externas ao ambiente organizacional; baixo índice de formação específica em gestão; pouca autonomia; decisões que, via de regra, são impostas e advindas dos níveis gestores mais altos; pouco estímulo à eficiência, entre outros.

Por sua vez, o Orçamento Moderno se caracteriza pela assunção da função de promoção de desenvolvimento socioeconômico. Sua função principal é administrativa, cujo papel é promover o bem comum e intervir nas distorções do sistema econômico (GIACOMONI, 2012). À guisa de ilustração do Orçamento Moderno, a Comissão de Economia e Eficiência dos Estados Unidos durante o governo do presidente Taft (1910-1912) sintetizou as novas concepções do orçamento:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É – ou deve ser –, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É – ou deve ser – um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira porque ele e seus subordinados

administraram os negócios públicos no último exercício; é – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa (MOOJEN, 1959 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 58).

A partir da década de 30, a doutrina keynesiana imbuíu o orçamento de sua função fiscal, atuando em prol da estabilização e fomento à atividade econômica. A crescente tendência ao planejamento ficou claramente expressa nos anos da década de 1960, no Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (*Planning, Programming and Budgeting System – PPBS*):

Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo (SMITHIES, 1969 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 60)

Depreende-se, então, que a dimensão administrativa da gestão orçamentária fica cada vez mais explícita, e avança historicamente em direção a princípios fundamentais de democratização e eficiência dos resultados. A dimensão de mensuração de desempenhos cresce em importância ligando, cada vez mais, prazos a resultados, com ênfase sobre os impactos dos programas. Além disso, o papel mais claro do cidadão/contribuinte, como sustentáculo das políticas e ações governamentais, define uma participação cada vez mais atuante e mais crítica em relação aos ganhos efetivos da sociedade, em contraste com sua correlata carga tributária.

Nesse sentido, afirma Giacomoni (2012), dois dos mais notórios consultores, David Osborne e Peter Hutchinson, publicaram, em 2004, o que seria uma nova compreensão do papel do Orçamento Governamental:

[...] A ideia central da proposta repousa numa questão prática: ao sustentarem a administração pública por meio dos impostos, os cidadãos devem sentar no banco da direção e explicitar quais os resultados que eles querem em contrapartida aos recursos repassados ao setor público. Nesse sentido, *os orçamentos devem basear-se em resultados e a administração pública deve ser controlada e responsabilizada por eles* (OSBORNE; HUTCHINSON, 2004 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 203).

De posse dessa nova concepção, o orçamento público pode, então, ser trazido ao debate proposto neste estudo como uma ferramenta de efetivação da vontade pública, como um instrumento participativo de materialização das demandas sociais. Essa compreensão se norteia por valores democráticos de leitura dialética e impõe a exigência da administração mais avançada, em prol do atendimento à crítica da população acerca da incompetência do Estado em apresentar resultados satisfatórios aos legítimos dirigentes da nação: a sociedade.

3.4 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, foi possível apresentar a evolução do Orçamento Público, seus aspectos históricos globais e nacionais. Além disso, foram apresentados seus fundamentos regulatórios, os dispositivos legais presentes na LRF, na LOA e no PPA. Por último, foi apresentada a dicotomia entre orçamento tradicional e orçamento moderno, nos seus aspectos essenciais, ressaltando as necessárias relações entre democracia e a moderna concepção de gestão orçamentária pública. Partindo-se desta chave de leitura, inicia-se o capítulo seguinte, em que se apresenta um sistema de gestão moderno, amplamente utilizado na iniciativa privada com vultoso sucesso.

CAPÍTULO 4

GESTÃO POR INDICADORES ESTRATÉGICOS

Neste capítulo, será tratada a gestão por indicadores estratégicos, procurando apresentar os seus aspectos essenciais, estabelecer as suas vantagens gerais sobre os demais métodos gerenciais e as possibilidades de implantação de versões adaptadas da ferramenta ao setor público. A teoria que apoia a utilização dos indicadores estratégicos, neste estudo, é o sistema *Balanced Score Card*, criado por Kaplan e Norton (1997).

4.1 Gestão estratégica na administração pública

A gestão no setor público tem sido tema central de manifestações populares históricas neste politicamente atribulado ano de 2013. As manifestações eclodem em conjunturas atuais, porém suas causas são vivenciadas há séculos – “não é só pelos 20 centavos”, alardeiam vozes das ruas e das redes sociais (MARTINS, 2013; AL'HANATI, 2013; CALGARO; MONTEMURA, 2013). A abundância de recursos provenientes do bolso dos trabalhadores, destinados ao governo, não se traduz em benefícios sociais comuns, e os casos de corrupção e desvio de verbas têm sido, cada vez mais, noticiados, investigados e, ocasionalmente, julgados e punidos.

Pinto (2007) sintetiza que esse descontentamento decorre do aumento da percepção do verdadeiro lugar do cidadão contribuinte na lógica da administração pública:

Ao longo dos últimos 20 anos, diversos países colocaram a questão da reforma das administrações públicas no topo da sua lista de prioridades. O objetivo último tinha em vista melhorar a qualidade dos serviços prestados, de forma a alterar positivamente o bem estar e a qualidade de vida dos cidadãos, *os quais passaram a ser assumidos e tratados como verdadeiros clientes* (PINTO, 2007, p. 214).

Cada vez mais, a atualização e democratização da gestão pública são objetos de demanda social, com efeito de modernização contínua da administração pública, em prol de sua clientela. Para atender a populações cada vez mais críticas e paramentadas por dispositivos tecnológicos de democratização da informação, a gestão pública deverá praticar resultados que se aproximam mais aos do setor privado, em termos de satisfação do cliente.

Neste sentido, o paradigma de uma gestão estratégica se impõe, hoje, a ambos os setores, embora, no setor público, ainda não tanto, e nem tão sistematicamente, quanto na iniciativa privada. A cultura organizacional na administração pública, sob esses termos, ainda

é incipiente diante do setor privado, mas já começa a seguir o legado da evolução da cultura administrativa estratégica, proveniente deste último. A utilização de ferramentas como o *Balanced ScoreCard* (BSC), entre outros, já é uma realidade atestada em escala global, na organização pública (RIBEIRO, 2005).

O setor público e suas instituições pressionados por uma crescente exigência dos cidadãos, passam a ser colocados em contraste, não apenas com seus próprios resultados, mas, também, com resultados de outras instituições, sofisticando a avaliação a partir de um nível globalizado de comparações, que é amplamente favorecido pela acessibilidade e fluxo mundial de informações. De acordo com Ribeiro (*op. cit.*):

[...] os fatores apresentados justificam a necessidade de implementação de novos sistemas de avaliação de desempenho nas organizações. Na Administração Pública, considerando os novos desafios a que está sujeita, bem como a fraca cultura de avaliação do desempenho, essa necessidade é ainda mais imperiosa (RIBEIRO, 2005, p. 2).

O autor também endossa a premente necessidade de adaptação do setor público a uma lógica de atuação estratégica, e afirma que isso obedece ao imperativo de uma conjunção histórica, onde as informações institucionais são cada vez mais globalizadas, fluidas, acessíveis. Advém, daí, a crescente exigência da população por padrões de qualidade cada vez mais sintonizados com métodos atualizados, em função de sua satisfação. É esperada, portanto, a consolidação da articulação entre a explosão global da circulação de informações e uma população cada vez mais crítica em relação a métodos obsoletos de gestão e resultados insatisfatórios. Isto, por fim, pressiona a administração pública a buscar métodos mais eficientes e atualizados.

Dentre essas atualizações, encontram-se os diversos métodos advindos das teorias administrativas e das práticas contábeis, mas nenhum com tanto destaque quanto o BSC. De acordo com Ribeiro (2005), o BSC se impõe, atualmente, como a “pedra angular” dos sistemas de gestão de uma organização. Esta importância é endossada pela quantidade massiva de trabalhos acadêmicos referentes ao seu aporte técnico e teórico, além da quantidade de empresas e instituições públicas que, com efeito, utilizam-se dos métodos apresentados por seus criadores, Kaplan e Norton (1997).

É importante ressaltar que, antes de ser uma inovação, o BSC é um aperfeiçoamento de práticas e ferramentas gerenciais recorrentes, tais como o *Tableau de Bord* (que já oferecia uma estrutura de causa e efeito orientada pela missão e pela visão empresarial), o MBO (que

preconizava o alinhamento organizacional), e o Gerenciamento pelas Diretrizes (buscava desenvolver o aprendizado institucional) entre outros (SILVA, 2003).

A importância de métodos como o BSC advém da crescente conscientização de que as estratégias elaboradas, em qualquer âmbito, precisam ser bem comunicadas, avaliadas, clarificadas, e que seus objetivos devem estar em forte sintonia com a missão e a visão às quais estão ligados. Ribeiro (2005) afirma que este é o fator preponderante, na atualidade, para o êxito na implementação de um planejamento estratégico.

4.2 As desvantagens de uma gestão tradicional

Essencialmente, uma gestão tradicional pode ser definida pela rigidez de seus padrões de funcionamento e valores, métodos de controle e de tomadas de decisão. Podem ser considerados tipicamente tradicionais os modelos de gestão em que predominam, por exemplo, a burocracia, a hierarquia verticalizada, a organização departamental, a rigidez formal, em detrimento de características como a flexibilidade, a horizontalidade, o estímulo à inovação, à comunicação e à cooperação. A assunção de características tradicionais confere à gestão um maior grau de estabilidade e previsibilidade, porém apresenta pouca adaptabilidade, devido à lentidão em absorver mudanças (JESUS, 2014).

A gestão tradicional apresenta, na visão de muitos autores, limitações graves à consecução de objetivos e resultados efetivos. Seleccionam-se aqui algumas destas limitações mais importantes, apontadas por Kiyam, Alvarez e Suárez (2001; 2000 *apud* RIBEIRO, 2005): visão fragmentada, fraco relacionamento com os objetivos estratégicos, excessiva ênfase nos resultados, demasiada importância dos resultados financeiros, realce nos resultados de curto prazo, dificuldade de obtenção de informação em tempo útil, orientação de curto prazo, comunicação ascendente e informação limitada ao interior da organização.

Diante dessas limitações, a gestão tradicional esbarra em lacunas extremamente prejudiciais, entre diversos elementos fundamentais, tais como: relação entre os indicadores utilizados, relação entre esses indicadores e a visão da instituição, relação entre os vários níveis gestores, e assim por diante. Considerando-se estes problemas, a gestão tradicional implica lenta capacidade de adaptação a novas circunstâncias, desconexão entre seus níveis tático, operacional e prático e confusão entre o que são suas necessidades emergenciais e suas reais prioridades.

Além das lacunas da estrutura institucional, é patente a lacuna que essa fragmentação cria entre a instituição e os seus recursos humanos. Caudeli e Feliu (2000 *apud* RIBEIRO,

2005) atestam, na gestão tradicional, a negligência de fatores como a motivação individual e a identificação com a organização. Isso significa que, além da articulação entre setores, departamentos e níveis de gestão, é estritamente necessário que as pessoas envolvidas, em todos os níveis e setores, tenham amplo conhecimento dos aspectos globais da instituição envolvidos em cada uma de suas decisões. A sinergia, ou seja, a sintonia e engajamento entre todos, é uma força valiosa que se perde, desde o princípio, pela adoção de uma gestão tradicional.

Uma pronta resposta a todos esses problemas é formulada no BSC, de modo que a sua adoção, no universo empresarial, tem sido cada vez mais ampla. Isso já constitui um rol de vantagens bastante significativo em relação a uma gestão tradicional, defasada pela dinâmica de mercado, mas ainda muito presente no âmbito da administração pública.

4.3 As vantagens de uma gestão estratégica (BSC)

Ao abordar as vantagens de uma gestão estratégica, em relação à administração pública, precisa-se ter em mente alguns conceitos fundamentais sobre administração, estratégia, e sobre o que quer dizer o adjetivo “estratégico”. Em primeiro lugar, gestão envolve conceitualmente o significado de administrar, e a definição operacional de administração levantada neste estudo é:

[...] sistema estruturado e intuitivo que consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar, harmoniosamente, o processo de planejamento de situações futuras desejadas e seu posterior controle de eficiência e produtividade, bem como a organização e a direção dos recursos empresariais para os resultados esperados, com a minimização de conflitos interpessoais (OLIVEIRA, 1993, p. 26).

Com base na análise dessa definição, administrar envolve tomada de decisões, em busca de situações futuras desejadas, o empenho dos recursos nesse sentido, o controle de eficiência em função dos resultados, envolvendo, ainda, a minimização de conflitos entre os envolvidos. Em decorrência desse processo, uma empresa deve, então, consolidar seus princípios, normas e funções.

Trata-se, portanto, de uma tarefa da mais alta complexidade e exigência, pois em sua compreensão mais ampla, administrar envolve conhecimentos técnicos e intuitivos, competências profissionais e pessoais, aptidões naturais, talentos, além de carisma e capacidade de liderança, serenidade, ponderação, automotivação e determinação, dentre outros. Obviamente, o ideal de um administrador será sempre a melhor integração entre essas

diversas qualidades, legitimado continuamente pelo crescente sucesso da empresa e pelo aumento do engajamento e bem estar das pessoas envolvidas (*stakeholders*).

Verifica-se, portanto, que administrar exige qualidades e aptidões articuladas, em função de decidir pelo melhor resultado, tendo como responsabilidade atender à demanda proposta pela empresa e satisfazer, o máximo possível, às pessoas envolvidas em todo o processo.

Nessa complexa tarefa de administrar, é preciso se pautar por uma estratégia, uma lógica interna, que venha a subsidiar as decisões com direcionamento claro e comum a tudo e a todos os envolvidos. Coloca-se, neste ponto, o conceito de estratégia aqui proposto: “caminho ou maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar os resultados da empresa, representados por seus objetivos, desafios e metas” (OLIVEIRA, 1999, p. 27).

Nesta definição, percebe-se, claramente, o conceito de estratégia como esta lógica interna, em que se pauta uma empresa a fim de alcançar seus resultados, desde que essa lógica venha a ser adequada à busca pelos resultados esperados. Da definição acima, deduz-se que, quanto mais bem adequado aos resultados, mais estratégico será o planejamento realizado, o que vem a ensinar a definição do adjetivo “estratégico” como situação em que existe uma identificada, analisada e efetiva interligação entre os fatores externos da empresa, com o objetivo de maximizar o aproveitamento das oportunidades e evitar as ameaças, equacionando esses fatores às fraquezas e pontos fortes da organização (OLIVEIRA, 1999).

Diante do conceito elucidado, para que um planejamento seja de fato estratégico, é preciso que ele tenha, previamente, identificado e analisado fatores externos, considerando sua interligação, e consiga mobilizar a empresa no sentido de explorar, da melhor maneira possível, situações favoráveis e evitar as desfavoráveis, de acordo com o conhecimento prévio de suas próprias forças e fraquezas. Trata-se, em princípio, de um longo e profundo processo de autoconhecimento da empresa, e de conhecimento atualizado e integrado do cenário de vetores políticos, econômicos, geográficos, dentre outros.

Além da existência prévia dessas duas complexas dimensões de análise (interna e externa), é preciso, ainda, que elas sejam articuladas, de forma altamente perspicaz e oportuna, de maneira a garantir que esses conhecimentos sejam melhor capitalizados e tragam o máximo de resultado, com o mínimo de perdas. O processo estratégico precisa estar sempre aberto ao exercício de conceber estratégia, executar, assimilar interferências, e produzir respostas satisfatórias, que denotem o contínuo aprendizado estratégico diante das contingências internas e externas.

Diante do exposto, para elaborar uma estratégia e utilizá-la efetivamente no planejamento de uma determinada empresa, seja ela pública ou privada, é preciso deter-se em uma análise aprofundada dos aspectos ora levantados, visto não ser possível pautar estrategicamente um planejamento qualquer sem que se debruce de forma minuciosa sobre esses aspectos. Quando eles criam vantagens econômicas imediatas, fica mais fácil a percepção de sua importância ao contrário do setor público, onde esta crucial diferença provoca uma lassidão empresarial em relação aos estudos e análises, principalmente pelo fato de não haver, explicitamente, o fator de competitividade, tanto quanto na esfera privada.

Sendo assim, quais seriam as vantagens específicas, ao setor público, de um planejamento estratégico? De acordo com Kaplan e Norton (2001), é possível criar métodos e estratégias de criação de valor, considerando ativos tangíveis e intangíveis. Na administração pública, existe uma limitação imediata atinente aos ativos tangíveis: o orçamento público é determinado pelo poder legislativo. Com efeito, a legislação e as políticas públicas que regulam o orçamento público já trazem princípios básicos, no que diz respeito à gestão dos investimentos, em termos de eficácia, eficiência e efetividade. Ainda assim, afirma Pedro (2004), na conclusão de seu artigo sobre o BSC no setor público:

[...] se o BSC for aplicado com ambição num conjunto significativo de serviços públicos pode constituir um fator poderoso de mudança em direção ao aumento da satisfação dos clientes sem obrigar ao aumento de recursos financeiros (PEDRO, 2004, p. 23)

A mudança central jaz na diferença entre as metas das esferas pública e privada: produzir satisfação dos clientes/cidadãos e produzir riqueza, respectivamente. Nesse ponto, reside o grande diferencial da ferramenta administrativa BSC, explicitado na proposta de ser um complexo sistema de informações, a serviço da gestão, e, ainda assim, possibilitar uma clara visualização entre causas e efeitos, relativos a todos os setores e recursos envolvidos, em uma dada empresa (KAPLAN; NORTON, 1997)

De acordo com Silva (2003), uma das mensagens fundamentais do sistema BSC é “estratégia para todos”. É possível afirmar que um dos grandes, senão o maior mérito do sistema BSC, é a possibilidade de ligar e, efetivamente, explicitar a ligação existente entre todos os níveis, todos os envolvidos, todo o ambiente interno e externo, todos os ativos tangíveis e intangíveis, dentre outros.

A facilidade de visualização dessas conexões vetoriais, altamente complexas em termos de causa e efeito, é o que permite o maior alinhamento estratégico, e um método de aprendizagem institucional que retroalimenta a estratégia e fecha um circuito virtuoso de

aprendizagem e sucesso. Este circuito de informações, aprendizagem e decisões gerenciais, cria as condições estruturais administrativas para um planejamento estratégico, mas também, não menos importante, cria, nos envolvidos, o grau de engajamento e motivação, gerando sinergia, imprescindível à efetividade da estratégia (KAPLAN; NORTON, 1997).

Isso se dá porque, por meio da tradução da visão e da estratégia em um conjunto de indicadores de desempenho, este desempenho pode ser medido sobre uma perspectiva complexa, entre dimensões interativas e dinâmicas, da instituição e do ambiente externo (KAPLAN; NORTON, *op. cit.*). De acordo com Silva (2003), o sucesso do método *scorecard* então proposto, deve-se ao fato de que essa ferramenta “[...] trabalha sobre uma relação explícita de causa e efeito – que permeia todas as perspectivas – entre medidas de resultado e vetores de desempenho” (SILVA, 2003, p. 67).

Basicamente, como constata Júlio e Neto (2002) não é exatamente o modelo BSC uma panaceia administrativa, mas, basicamente, a ideia central – peremptoriamente defendida pelo BSC – de que o cerne da questão administrativa reside na compatibilidade do modelo organizacional com as estratégias formuladas. Endossando esse argumento, autores atestam a possibilidade de adaptar itens do BSC à esfera pública e, de fato, alguns chegam a propor versões adaptadas para serviço público (PEDRO, 2004; PINTO, 2007).

Basicamente, nesse sentido, dois pontos são importantes, no que diz respeito ao sucesso do BSC:

- a) é estritamente necessário adequar as estratégias ao modelo organizacional da instituição;
- b) é preciso instaurar um sistema de informação e aprendizagem que seja simultaneamente dinâmico e complexo (que envolva várias dimensões, sempre atualizadas) e de simplificada comunicação (que envolva todas as pessoas em todos os níveis, em função de estabelecer a sinergia essencial à estratégia).

De acordo com Neves e Filho (2002):

[...] a criação do mapa de indicadores estratégicos deve, primeiramente, alavancar a discussão para a formação da cognição coletiva do que fazer. Na prática, sua construção já é o apoio para a implementação da estratégia arquitetada. Com isso, o próprio processo de elaboração do BSC deve trazer o entendimento organizacional. Ou seja, o BSC funcionará como o mapa no qual a análise do posicionamento é transformada em uma linguagem acessível a todos os gestores, traduzindo a Visão em algo mensurável, que deve ser constantemente monitorado, orientando a tomada de decisões. (NEVES; FILHO, 2002, p.5)

Como operacionalizar estes dois princípios, é a proposta mais acertada do método: a criação de indicadores de desempenho. Nesse sentido, conclui-se que o maior trunfo do BSC

consiste na sua “[...] capacidade de comunicar, traduzindo a estratégia em objetivos e indicadores estratégicos” (SILVA, 2003, p. 71).

4.4 Indicadores estratégicos

Os indicadores estratégicos, de acordo com os criadores do BSC, são tanto um instrumento de controle e monitoramento das ações, como também servem a tornar explícitas as ligações entre as ações, a estratégia, a visão/missão da organização. Em resumo, os indicadores servem:

[...] para articular a estratégia da empresa, para comunicar esta estratégia e para ajudar a alinhar iniciativas individuais, organizacionais e interdepartamentais, com a finalidade de alcançar uma meta comum (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 25).

Para adoção dos indicadores estratégicos, o BSC propõe um método de implementação da estratégia de forma sistemática. De acordo com Silva (2012), em primeiro lugar, deve-se construir os valores essenciais e estabelecer objetivos de longo prazo, definindo quatro declarações-chave. A primeira dessas declarações é a *missão* da organização, que se trata de uma declaração concisa da razão de ser da organização, do seu foco de atividades. (KAPLAN; NORTON, 2004). Resumidamente, a missão deve explicitar a razão de existir da organização.

A segunda declaração se refere à *declaração de valor*, sendo nas palavras de Kaplan e Norton (*op. cit.*) a “alma da organização”. Trata-se de um conjunto de princípios e crenças fundamentais de uma empresa, nos quais a organização se baseia a respeito de suas principais decisões (OLIVEIRA, 1999). A declaração de valor diz respeito, na realidade, à personalidade da organização, ao seu caráter, por explicitar sua axiologia – ou seja, seus princípios, ou seu sistema de valores. Nesta declaração, consistem os valores que a empresa não muda diante das mudanças de situações, e que não devem mudar de indivíduo para indivíduo, dentro da organização. A declaração de valor deve ser legitimada pela participação de todos na sua confecção, caso contrário, não será, efetivamente, algo a nortear a conduta de todos. (SILVA, 2012).

A terceira declaração é a *proposta de valor*, que diz respeito “[...] à forma como a organização gostaria de ser vista pelos clientes e quais valores agregados fornecerá aos mesmos.” (SILVA, 2012, p. 21). É preciso conhecer os clientes, suas necessidades, fragilidades e potencialidades para definição da proposta de valor da organização e ela deverá ser formulada de maneira sintética (*op. cit.*)

A quarta declaração é a *visão de futuro*, em que se define, basicamente, a forma como a empresa vai ocupar o mercado, bem como o seu papel na sociedade. Em resumo, trata-se do que a organização pretende ser, em uma perspectiva de futuro, uma âncora futura para determinação de uma rota a ser trilhada: a visão:

[...] pinta um quadro do futuro que ilumina a trajetória da organização e ajuda os indivíduos a compreender por que e como devem apoiar a organização. Além disso, a visão coloca a organização em movimento, tirando-a da estática da missão e dos valores essenciais para a dinâmica da estratégia (KAPLAN; NORTON 2004, p. 34-36).

Além disso, ressaltam autores que a visão deve ser uma:

[...] declaração concisa que define as metas a médio e a longo prazos da organização. A visão deve representar a percepção externa, ser orientada para o mercado e deve expressar – geralmente em termos motivadores ou ‘visionários’ – como a organização quer ser percebida pelo mundo (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 37).

Essas quatro declarações constituem parte imanente no processo de implementação dos indicadores estratégicos, e são fundamentais na cultura organizacional, a fim de que se possa criar os indicadores mais precisos e adequados a todas estas importantes formulações. Após estas quatro declarações, existem, segundo Silva (2012), mais quatro passos a serem seguidos.

O primeiro passo é materializar a estratégia, por meio dos *objetivos estratégicos*: “[...] somente quando todos estão empenhados em atingir objetivos comuns é que a estratégia realmente se desenvolve de maneira mais efetiva.” (SILVA, 2012, p. 23). Esses objetivos estão distribuídos e balanceados nas dimensões do cartão (segundo o BSC estas dimensões são: financeira, cliente, processos internos, aprendizado e crescimento, mas o método é flexível quanto a adoção de outras dimensões). De acordo com Kaplan e Norton (2004) “[...] o alinhamento dos objetivos nas quatro perspectivas é a chave para a criação de valor, e, portanto, para uma estratégia focada e dotada de consistência interna” (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 34).

O segundo passo consiste na definição de *iniciativas estratégicas*, ou seja, as condições práticas da consecução dos objetivos estratégicos. Está estabelecido, de maneira clara, que:

[...] os objetivos e metas não serão alcançados apenas porque foram identificados; a organização deve lançar um conjunto de programas que criam condições para que se realizem as metas de todos os indicadores. A organização também deve fornecer

os recursos escassos – pessoas, financiamento e capacidade – para cada programa. Denominamos esses programas de iniciativas estratégicas. (...) As iniciativas criam resultados e assim a execução da estratégia é gerenciada por meio do acompanhamento das iniciativas estratégicas (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 55).

Somente após a criação das iniciativas, dos objetivos, e de todas as declarações, é possível estabelecer quais os *indicadores estratégicos* que servirão como base para a criação do *mapa estratégico*. De acordo com o BSC, “[...] os indicadores e as respectivas metas expressam os objetivos em termos específicos e possibilitam o monitoramento do progresso da organização na consecução do objetivo estratégico” (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 86). Disso decorre que todo indicador deve exprimir o objetivo da iniciativa estratégica ao qual está imediatamente vinculado (SILVA, 2012).

Esses indicadores estratégicos são sintetizados em uma representação gráfica simples, denominada *mapa estratégico*. Essa representação envolve uma clara articulação, através da dinâmica de vetores que tragam uma explícita relação de causa-efeito entre objetivos, metas, intenções, dentre outros:

[...] o processo de construção do mapa estratégico – e dos respectivos objetivos, indicadores, metas e projetos estratégicos – envolve a equipe de líderes em um processo intenso que cria consenso, clareza e comprometimento em relação à estratégia. As hipóteses básicas da estratégia tornam-se explícitas e verificáveis, à medida que se acumulam dados ao longo do tempo e de unidades organizacionais semelhantes (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 96).

Enfim, após essas etapas, será possível aplicar os indicadores estratégicos à gestão de uma organização. Durante todo o processo, os autores ressaltam o engajamento, envolvimento emocional, a comunicação, o compartilhamento de valores, a distribuição de recursos e a reflexão explícita de onde se pretende chegar com a organização.

Apesar de ser um método voltado eminentemente ao setor privado, por ser um método balanceado entre várias perspectivas, o BSC retira a ênfase excessiva em dados financeiros, o que favorece a sua adaptação ao setor público. No entanto, não deixa de ser difícil aplicar o método BSC em organizações públicas, pelo obstáculo da cultura organizacional, de pouca flexibilidade, pouca agilidade, pouca autonomia administrativa, e, de maneira geral, muito pouco estímulo à atualização contínua.

No entanto, é preciso insistir, e, sistematicamente, abrir a administração pública aos critérios de competência e aos índices de satisfação dos clientes compatíveis com a iniciativa privada. Diante dessa necessidade, o BSC se faz uma ferramenta, cada dia mais oportuna, no sentido de aproximar os padrões praticados pelas empresas privadas e públicas, e legitimar a excessiva carga tributária que pesa sobre o cidadão/contribuinte.

4.5 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, foram definidas, em seus aspectos mais essenciais, a gestão orçamentária tradicional e a moderna, buscando apresentar as desvantagens da primeira e as vantagens da segunda, em relação ao processo de consecução dos resultados e satisfação dos clientes. Foram apresentados, ainda, aspectos históricos da evolução do conceito orçamentário, a fim de contextualizar e justificar a apresentação de um modelo atualizado de gestão.

Procurou-se explicitar, neste capítulo, a importância da atualização dos métodos de gestão da administração pública, e apontar o BSC como uma alternativa viável, desde que se tenham seus princípios essenciais em mente, em função da melhor adaptação possível ao modelo organizacional presente na esfera pública. Foram apresentados conceitos referentes à gestão estratégica, as etapas do processo de sua implantação e inúmeras vantagens dos indicadores estratégicos, como parâmetros de definição de um método eficiente de implementação da estratégia organizacional.

CAPITULO 5

METODOLOGIA DO ESTUDO

Neste capítulo encontram-se descritas, nas duas primeiras subseções, as definições metodológicas do estudo e o seu método. Em seguida, observam-se as considerações finais do capítulo.

5.1 Definições metodológicas

De acordo com as definições propostas por Marconi e Lakatos (2003), esta pesquisa se constitui como uma *pesquisa de campo*:

Pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 186).

Ainda, de acordo com as autoras (p. 188), o presente estudo se define metodologicamente como pesquisa de campo de tipo *exploratório*, já que visa à:

[...] formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos.

Esta pesquisa se utilizará do método de procedimento *estatístico*, tal qual explicitado por Marconi e Lakatos (p. 108): “[...] os processos estatísticos permitem obter, de conjuntos complexos, representações simples e constatar se essas verificações simplificadas têm relações entre si.”

Além de propiciar a verificação e constatação entre estas possíveis relações, a análise estatística possibilita, ainda, “[...] obter generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 108). As autoras ainda defendem que “[...] mais do que apenas um meio de descrição racional” o método estatístico é, também, “[...] um método de experimentação e prova, pois é método de análise” (p. 109).

Como procedimentos de análise estatística, foram utilizados o coeficiente de correlação de Pearson (r) e o procedimento de comparação de médias, ambos através de

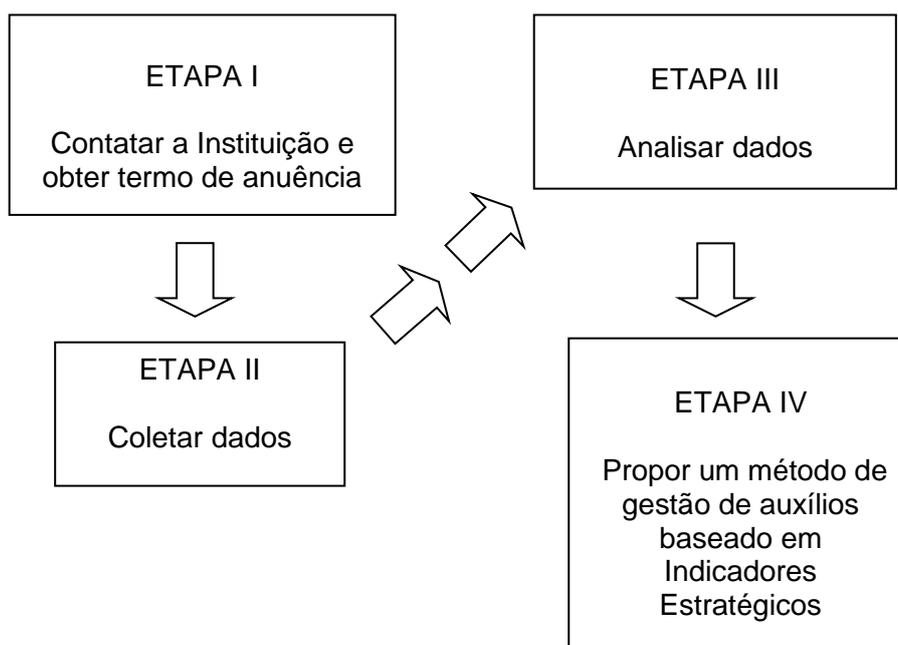
software de tratamento estatístico de dados. O método estatístico foi utilizado para analisar os dados referentes aos investimentos orçamentários atinentes ao setor institucional envolvido (Coordenadoria de Assistência Estudantil), e aos dados acadêmicos de evasão discente.

Em relação à fonte dos dados, este trabalho propõe, como técnica de pesquisa, a pesquisa documental, tal qual descrita por Marconi e Lakatos (2003), onde a fonte de coletas dos dados é o acervo de documentos – “escritos ou não” – relevantes à pesquisa, que é considerado uma “fonte primária”. Tanto o procedimento estatístico quanto a fonte documental dos dados são caminhos para contornar as possíveis desvantagens apontadas pela autora em relação às pesquisas de campo. Quanto aos documentos, no caso deste estudo, foram utilizados arquivos públicos referentes ao período compreendido entre 2011 e 2014.

5.2 Método do estudo

Esta seção do capítulo apresenta as etapas de realização da pesquisa, explicitando, tão detalhadamente quanto possível, quais os seus procedimentos. Como delineamento do método deste estudo, quatro etapas são propostas, de acordo com o fluxograma detalhado na figura 1.

Figura 1 – Fluxograma de delineamento do método deste estudo, apresentando quatro etapas.



Elaborado por: FERRAZ, E.V. da C. (2014).

Etapa 1: Contatar a instituição (termo de anuência)

Nesta etapa, foram retomados os contatos institucionais relativos à adesão institucional ao estudo. Como resultado, foi formalizada a adesão da instituição em relação à pesquisa, e a colaboração dos setores envolvidos, por meio da disponibilização dos documentos que constituíram a fonte de coleta de dados.

Etapa 2: Coletar dados

Nesta etapa, foram pesquisados documentos como planilhas e relatórios atinentes à execução orçamentária da rubrica orçamentária do campus Jaguaribe, entre os anos de 2011 e 2014 (Coordenadoria de Assistência Estudantil), e à evasão dos discentes (Coordenadoria Técnico-Pedagógica e Q-Acadêmico). Em primeiro lugar, os dados foram separados entre discentes dos cursos técnicos (nível médio) e dos cursos de nível superior, devido, fundamentalmente, a possíveis diferenças de perfis socioeconômicos entre eles, e para definição de parâmetros mais compatíveis e comparáveis com realidades universitárias, selecionando, portanto, os cursos superiores de Licenciatura em Ciências Biológicas e Tecnologia em Rede de Computadores. Em razão desses dois aspectos, apenas os dados relativos à evasão de discentes de nível superior foram consolidadas, para efeito de análise. Os dados contábeis foram utilizados indistintamente, devido ao fato de que não havia, no período documentado, qualquer distinção entre os níveis de ensino, para os processos seletivos de auxílios estudantis, mas apenas critérios socioeconômicos.

Além desses dados, dois outros foram fundamentais para a análise proposta: até o semestre letivo de 2012.1, o orçamento destinado à assistência estudantil no campus Jaguaribe fazia parte da administração do campus Limoeiro do Norte, o que levou a coleta à consideração de dados orçamentários desse segundo campus; houve também a necessidade de se buscar informações sobre a correspondência entre os períodos letivos e os períodos orçamentários, devido ao descompasso entre os semestres institucional e civil. Em relação a esse aspecto, a pesquisa revelou que os dados orçamentários anteriores ao período letivo 2012.1, em relação aos investimentos destinados a auxílios estudantis do campus Jaguaribe, foram episódicos e assistemáticos, razão pela qual foram desprezados durante a etapa analítica; não obstante, os dados relativos à evasão, nesse período, foram apresentados, mas igualmente desconsiderados, para efeito de análise.

Conseguidas as informações e feitas essas correspondências, foram obtidos os dados relevantes à etapa analítica: investimento anual em auxílios estudantis e taxas de evasão

semestrais dos cursos superiores; quantitativos dos alunos evadidos dos cursos superiores, discriminados semestralmente. A partir desses dados, foi realizada a etapa de análise, subdividida em duas fases analíticas, descritas a seguir.

Etapa 3: Analisar os dados

A etapa de análise se subdividiu em duas, sendo que, na primeira sub-etapa, foi testada a seguinte hipótese: *existe correlação entre a variação de volume orçamentário destinado aos auxílios estudantis e a variação dos percentuais de evasão no nível superior do campus Jaguaribe entre os semestres letivos 2012.1 e 2013.2*. A partir da formulação dessa hipótese, foram totalizados os dados de:

- a) alunos dos cursos superiores do campus Jaguaribe em cada período letivo de 2012.1 a 2013.2;
- b) os casos de evasão dos cursos superiores nos mesmos períodos mencionados acima, e determinados os percentuais de evasão semestrais no nível superior da instituição;
- c) os investimentos em auxílios estudantis (volumes anuais) e discriminados entre cada semestre letivo de 2012.1 a 2013.2; e
- d) os totais de investimentos discriminados semestralmente e os percentuais de evasão total entre os cursos superiores.

Os dados foram tabulados utilizando-se do software apropriado para confecção das planilhas, a partir das quais os dados puderam ser lançados no software de tratamento estatístico de dados, onde foi realizada a sua análise de correlação estatística (Teste de Sperman).

Na segunda sub-etapa, a segunda hipótese foi testada: *o recebimento ou não de auxílios estudantis foi uma variável estatisticamente significativa em relação aos índices de evasão dos cursos de nível superior do IFCE campus Jaguaribe entre os semestres de 2012.1 a 2013.2*. A partir da formulação dessa hipótese, os dados foram tratados da seguinte forma:

- a) totalizado o número de casos de evasão no ensino superior do campus, discriminado por semestre letivo, desde o início do funcionamento do programa de auxílios estudantis (2012.1);
- b) discriminados os números de discentes que recebiam auxílio e que não recebiam auxílio, discriminados por semestre letivo;
- c) discriminados os casos de discentes que recebiam auxílio e que não recebiam auxílio, por semestre letivo;

- d) discriminados os casos de discentes evadidos que recebiam auxílio e que não recebiam auxílio, por semestre letivo;
- e) definidos percentuais de discentes evadidos que recebiam e que não recebiam auxílio, discriminados por semestre letivo;
- f) comparadas as médias semestrais entre os percentuais de alunos evadidos que recebiam auxílios estudantis contra casos de alunos evadidos que não recebiam auxílios estudantis.

Os dados foram tabulados utilizando-se de software de planilha eletrônica, a partir do que os dados, mais uma vez, puderam ser lançados no software de tratamento estatístico, onde foi realizada a sua análise de comparação de médias (Teste de Wilcoxon).

5.3 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, o estudo foi classificado em suas definições metodológicas como uma pesquisa de campo, de tipo exploratório, que utiliza uma abordagem estatística sobre dados de fonte documental. Os dados provenientes de arquivos públicos foram tabulados em planilha eletrônica e analisados com utilização de software de tratamento estatístico, por teste de correlação e comparação de médias.

Neste capítulo, ainda, foi detalhado o método do estudo, apresentando seus procedimentos: primeiramente, foram discriminados dados relativos ao ensino superior do IFCE campus Jaguaribe, os cursos de Licenciatura em Ciências Biológicas e Tecnologia em Rede de Computadores; a partir desse recorte, foram investigados dados relativos à evasão nesses cursos, bem como dados referentes à distribuição de auxílios estudantis, aos discentes. Concomitantemente, foram buscados dados orçamentários destinados à assistência estudantil, com foco nos valores orçamentários destinados, especificamente, aos auxílios estudantis. Esses dados foram, por fim, tabulados e analisados por correlação (investimentos em auxílios x taxas de evasão semestrais) e comparação de médias (evasão de alunos que recebiam auxílios x evasão de alunos que não recebiam auxílios).

CAPÍTULO VI

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, apresentam-se os dados institucionais coletados, a análise desses dados e discussão do resultado desta análise. É apresentado, também, o método proposto para gestão dos investimentos em auxílios estudantis baseado no uso de indicadores estratégicos, fundamentado e formulado a partir da investigação realizada e dos resultados obtidos no estudo.

6.1 Apresentação dos dados

Nesta seção do capítulo, serão apresentados os dados institucionais coletados durante a pesquisa, formatados nas tabelas a seguir. Nas tabelas 1 e 2 são apresentadas as quantidades de alunos ingressantes nos dois cursos superiores do campus Jaguaribe, o curso de Licenciatura em Ciências Biológicas e o curso de Tecnologia em Rede de Computadores. A partir desses dados, são apresentados, na tabela 3, os investimentos orçamentários destinados aos auxílios estudantis e os percentuais de evasão no nível superior, entre os períodos letivos de 2012.1 a 2013.2.

Tabela 1 – Quantidade de alunos ingressos no nível superior, discriminados por cursos (ingresso anual).

Ingressos	Biológicas	Rede
2011	40	-
2012	47	-
2013	40	31

Fonte: Coordenadoria de Controle Acadêmico – CCA (2014)
Elaborado por: FERRAZ, E. V. da C. (2014)

A tabela acima apresenta as quantidades de alunos ingressantes nos cursos de Licenciatura em Ciências Biológicas e Tecnologia em Rede de Computadores do IFCE campus Jaguaribe, no período pesquisado.

Tabela 2 – Quantidade de alunos ingressos nos cursos superiores, discriminados por curso/semestre, quantidade de alunos evadidos em cada curso/semestre e quantidade total de alunos evadidos/semestre.

Semestre letivo	Total de Ingressos	Alunos remanescentes	Total de alunos no início do semestre	Evadidos Biológicas1	Evadidos Biológicas2	Evadidos Biológicas3	Evadidos Rede	Total evasão no nível superior
2011.1	40	-	40	2	-	-	-	2
2011.2	0	38	38	4	-	-	-	4
2012.1	47	34	81	7	7	-	-	14
2012.2	0	67	67	2	4	-	-	6
2013.1	71	61	132	-	1	10	5	16
2013.2	0	116	116	-	1	2	2	5

Fonte: Coordenadoria de Controle Acadêmico – CCA (2014)

Elaborado por: FERRAZ, E. V. da C. (2014)

Na tabela 2, percebe-se um pico na evasão relacionado ao período de 2012.1. Apesar de maior em termos absolutos, o número de evadidos no período 2013.1 é relativamente menor; a tabela 3 apresenta esta relação percentual, em contraste com os investimentos anuais em auxílios estudantis. De maneira geral, inúmeros fatores intervêm no fenômeno da evasão além dos investimentos em auxílios, mas a greve parece se destacar, conforme apontam os dados da tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade semestral de investimentos em auxílios estudantis e percentuais de evasão institucional nos cursos superiores/semestre.

Semestre letivo	Investimento em auxílios	Percentual de evasão no nível superior
2012.1	R\$ 26.487,00	17,3 %
2012.2	R\$ 18.431,00	9,0%
2013.1	R\$ 31.280,00	12,1%
2013.2	R\$ 49.537,00	4,3%

Fonte: Coordenadoria de Assistência Estudantil – CAE (2014)

Elaborado por: FERRAZ, E. V. da C. (2014)

Ressalta-se, na tabela 3, que o maior índice de evasão institucional ocorre no período de greve, o que pode ter afetado o comportamento dos dados. Na tabela 4, é demonstrado o percentual de alunos que se evadiram, entre os que receberam auxílio estudantil; na tabela 5, o percentual de alunos que se evadiram, entre os que não receberam auxílio estudantil.

Tabela 4 – Quantidade de alunos que receberam auxílio/semestre, quantidade de evadidos que receberam auxílio/semestre e percentual de evadidos que receberam auxílio/semestre.

Semestre letivo	Alunos com auxílio	Evadidos com auxílio	Percentual de evadidos com auxílio
2012.1	27	1	3,7%
2012.2	54	1	1,9%
2013.1	56	2	3,6%
2013.2	72	2	2,8%

Fonte: Coordenadoria de Assistência Estudantil – CAE (2014)

Elaborado por: FERRAZ, E. V. da C. (2014)

A tabela 4 aponta que, em termos individuais, o recebimento de auxílio influencia de maneira direta a decisão de continuar no curso.

Tabela 5 – Quantidade de alunos que não receberam auxílio/semestre, quantidade de desistentes que não receberam auxílio/semestre e percentual de desistentes que não receberam auxílio/semestre.

Semestre letivo	Aluno sem auxílio	Evadidos sem auxílio	Percentual de evadidos sem auxílio
2012.1	54	13	24,1%
2012.2	13	5	38,5%
2013.1	76	14	18,4%
2013.2	44	3	6,8%

Fonte: Coordenadoria de Assistência Estudantil – CAE (2014)

Elaborado por: FERRAZ, E. V. da C. (2014)

A tabela 5 aponta que, em termos individuais, o não recebimento de auxílio torna o estudante mais vulnerável à decisão de evadir-se.

6.2 Análise dos dados e discussão dos resultados

Em princípio, é preciso sublinhar as limitações dos dados no que se refere à sua capacidade de engendrar conclusões estatisticamente substantivas: devido ao curto período de funcionamento do IFCE campus Jaguaribe, o período de seis semestres letivos, levado em conta na coleta de dados, foi, conseqüentemente, um período relativamente curto, em relação à disposição dos eventos estatísticos analisados. Além disso, dois desses seis semestres foram

desprezados para efeito de análise, pois a gestão dos auxílios estudantis no campus iniciou-se após esse período, de modo que não foi possível analisar uma possível relação entre a gestão dos auxílios e os dados referentes à evasão, durante todo o período pretendido. Indubitavelmente, isso compromete o alcance da interpretação estatística dos resultados analíticos.

Não obstante, julga-se que os objetivos do estudo foram alcançados, na medida em que este investigou as condições de gestão das verbas destinadas aos auxílios estudantis, exatamente nas condições em que estas se apresentaram; as vicissitudes e percalços diante da coleta dos dados foram intrínsecas e constitutivas das condições de gestão encontradas na instituição, sendo, portanto, relevantes à compreensão dos resultados analíticos. Na medida em que o estudo possibilitou o desenvolvimento de hipóteses, aumentou a familiaridade do pesquisador com o fenômeno e com o ambiente, e serviu como alicerce para a realização de pesquisas futuras mais precisas, modificou e clarificou conceitos, foram alcançados os objetivos exploratórios, conforme apontados por Marconi e Lakatos (2003).

A consideração de muitos outros fatores intervenientes diante do fenômeno da evasão discente também representa uma forte ressalva diante da investigação proposta neste estudo, focada apenas nas possíveis interações entre duas dimensões, a saber, da administração dos investimentos em auxílios estudantis (gestão orçamentária) e da evasão discente (acadêmica). No entanto, conforme atesta Amaral (2013), a complexidade do fenômeno da evasão envolve muitas possíveis causas, em múltiplas dimensões, incluindo aspectos subjetivos, emocionais, motivacionais, de saúde, financeiros, dentre outros, além de fatores institucionais, entre tantos outros, o que, de fato, inviabiliza a abrangência de sua totalidade, nas condições práticas de realização de um estudo desta natureza, senão através de um recorte.

Apesar de, metodologicamente, reduzir o fenômeno às duas dimensões mencionadas, acredita-se na importância de situar o estudo nesta interface, devido à possibilidade pragmática que se abre, a partir da análise realizada e de uma melhor compreensão desta relação, em detrimento de outras possíveis, sobre as quais se tem pouco ou nenhum controle (por exemplo, na saúde dos estudantes, nos eventos políticos externos à instituição, dentre outros).

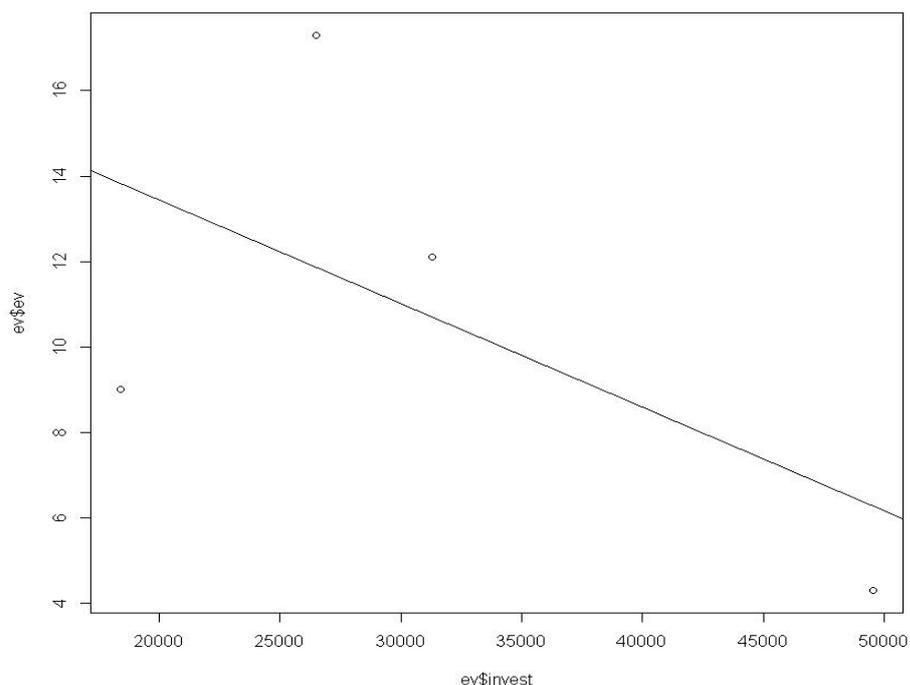
Apesar de não atingir a robustez estatística necessária à afirmação categórica da eficácia dos auxílios estudantis no combate à evasão, este estudo logrou êxito, demonstrado resultados analíticos a despeito de todas as limitações e ressalvas; os resultados apontam que é promissor prosseguir pesquisando as condições de gestão nesse sentido, e para tal tarefa, este estudo apresenta a contribuição de um método elaborado exclusivamente para possibilitar

investigações futuras e avaliações administrativas, de modo a melhor alinhar, estrategicamente, objetivos e resultados institucionais, na gestão de verbas governamentais destinados a auxílios estudantis, de modo a evitar possíveis desperdícios e/ou uma baixa efetividade de investimentos públicos nesta direção.

Por estas contribuições, acredita-se ter, este estudo, chegado a termo com contribuições oportunas e relevantes, ainda mais diante do contexto de atualização da gestão da instituição pesquisada, que vem exatamente ao encontro da atualização proposta, inclusive, coincidentemente, preconizando a utilização do mesmo método de gestão (BSC), na fundamentação da estratégia de planejamento institucional.

Feitas as devidas ressalvas e considerações dos limites e alcances deste estudo, passa-se à discussão mais específica sobre os resultados da primeira fase analítica, na qual foi testada a hipótese acerca da existência de correlação entre volumes orçamentários destinados a auxílios e índices de evasão no nível superior (Tabela 3). Nesta análise, os dados apresentaram distribuição normal, sobre os quais foi realizado um teste de correlação não-paramétrico, teste de Spearman, em que eles não apresentaram uma conclusiva correlação estatística ($S = 14$, $p\text{-value} = 0,6$), conforme a figura 2.

Figura 2 – Análise de correlação entre volumes orçamentários destinados a auxílios (eixo x) e índices de evasão no nível superior (ou eixo y).



Fonte: Software R-Project
Elaborado por: FERRAZ, E. V. da C. 2014)

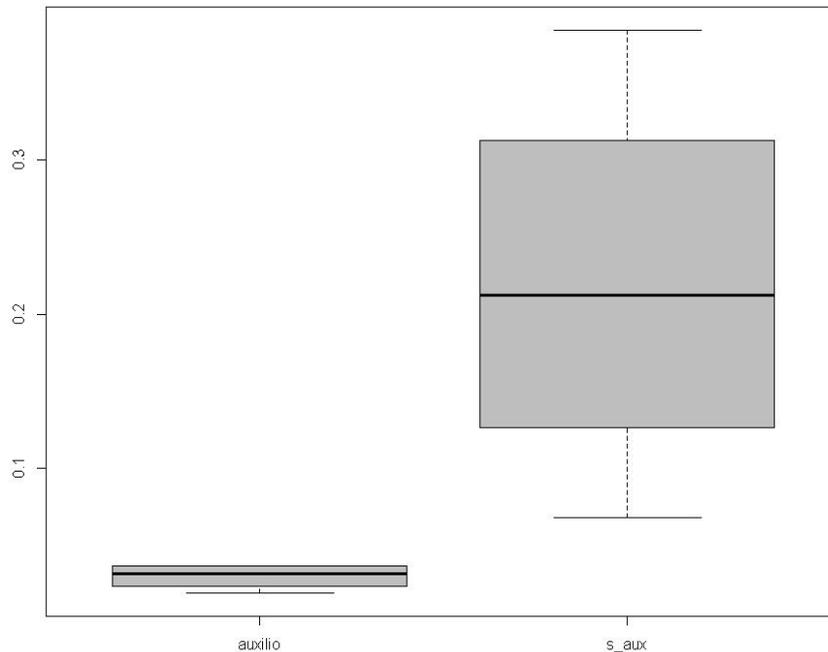
Convencionalmente, a literatura científica aceita apenas um valor $p < 0,05$ como critério de significância estatística. O valor P , neste resultado ($p = 0,6$, portanto, $p > 0,05$), indica que o nível descritivo de uma estatística, neste sentido, não foi alto o suficiente para que se pudesse afirmar, peremptoriamente, a correlação entre os investimentos administrados e os números relativos à evasão discente na instituição, para o período pesquisado.

Quanto aos resultados da primeira fase analítica, algumas possíveis intercorrências contextuais podem ter afetado, de maneira relevante, o comportamento dos dados, o que leva a crer que o resultado tampouco foi suficiente para que se considere refutada a hipótese, senão para tratá-la como inconclusiva, sobretudo por dois aspectos:

- a) A rede IFCE está ainda em fase de expansão e, conseqüentemente, cursos novos estão sendo inaugurados nos campi da instituição, como é o caso do campus estudado; o período pesquisado, portanto, foi um período relativamente atípico, porque tudo na instituição estava sendo praticamente iniciado, e houve uma significativa transição da gestão dos recursos destinados aos auxílios de um campus para outro (do campus de Limoeiro do Norte para o campus Jaguaribe, que, no período estudado, deixava de ser um campus avançado e adquiria autonomia administrativa);
- b) A maior taxa de evasão detectada na instituição (17% de evasão no nível superior), coincidentemente ou não, ocorre no período de 2012.1, em que as atividades foram paralisadas por força de uma greve. Aparentemente, a greve é mais um fator a afetar as circunstâncias em que os dados foram coletados, tornando-as ainda mais atípicas.

Os resultados da segunda fase analítica, na qual foi testada a hipótese de que o recebimento ou não de auxílios estudantis afetava individualmente os alunos sobre a decisão de evadir-se, foram obtidos por uma comparação de médias (referentes aos dados das tabelas 4 e 5). Os dados não apresentaram distribuição normal e foram analisados segundo o teste não-paramétrico de Wilcoxon, em que foi confirmado ($p = 0.0285$) que a quantidade de evadidos que não receberam auxílios estudantis foi diferente da quantidade de evadidos que receberam os auxílios, conforme ilustra a Figura 3.

Figura 3 – Gráfico da análise de comparação de médias quanto à influência do recebimento ou não de auxílios estudantis na evasão escolar.



Fonte: Software R-Project
Elaborado por: FERRAZ, E. V. da C., 2014)

Dadas as ressalvas e limites já assinalados a respeito do alcance dos resultados deste estudo, este resultado não pode ser considerado peremptoriamente conclusivo, pois não atesta, com a robustez estatística necessária, uma relação significativa entre os dados, principalmente devido à limitada sucessão de eventos estatísticos levados em consideração. Não obstante, dado o valor P obtido na análise ($p = 0,0285$, ou seja, $p < 0,05$), o nível descritivo da estatística é relativamente alto em relação aos dados comparados, e isto indica que o fato de receberem ou não auxílios estudantis influenciou a decisão dos estudantes a respeito da evasão ou da continuação no curso em que ingressaram. Apesar da ressalva, pode-se inferir, deste resultado, o valor atribuído pelos estudantes ao programa de auxílios, bem como a diferença que o investimento é capaz de fazer nos números da evasão. Do ponto de vista administrativo, portanto, trata-se de considerar melhor a relevância deste investimento no enfrentamento do problema da evasão.

6.3 Proposta de um método de gestão baseado no uso de indicadores estratégicos

Esta seção do capítulo busca a fundamentação e a proposição de um método de gestão para investimentos em auxílios estudantis, tendo em vista os resultados propostos pelo PNAES (aumento do rendimento acadêmico, diminuição da evasão e da retenção escolar), considerando o uso de indicadores estratégicos e os resultados analíticos obtidos.

Em primeiro lugar, seguindo as orientações do sistema BSC para definição dos indicadores estratégicos, faz-se necessário, entre outras medidas, definir as quatro declarações-chave da organização. Ressalta-se aqui, mais uma vez, a importância do engajamento de todos na formulação destas declarações-chave, bem como no planejamento geral da instituição: trata-se de um processo que, por definição, demanda um amplo envolvimento institucional, no qual todos, pessoas e recursos, devem entrar em sintonia, ou não se consegue a sinergia necessária ao empreendimento da estratégia formulada.

Foge, portanto, ao escopo deste trabalho de pesquisa, uma intervenção de ordem prática nesse sentido. Não obstante, aventa-se a possibilidade de oferecer determinados indicadores que favoreçam a tarefa de administrar os recursos destinados aos auxílios estudantis, à guisa de proposta. Considera-se que a adoção desses indicadores, alinhados estrategicamente, em conformidade com a missão, a visão e os valores institucionais, possam vir a contribuir efetivamente na gestão desses recursos.

Em conformidade com a metodologia adotada neste estudo, os fatores básicos considerados para a formulação dos indicadores estratégicos propostos são: orçamentários (investimento anual em auxílios, quantidade de auxílios ofertados) e acadêmicos (evasão, retenção, desempenho, frequência e conclusão). Os indicadores devem ser elaborados de maneira que se possa equacionar e, de alguma forma, mensurar, a relação entre estes fatores. Para isto, é preciso que a instituição produza dados atualizados semestralmente, tais como: tempo médio de conclusão de curso (para cada curso); índice de alunos concluintes/alunos ingressos (para cada curso); índice de alunos evadidos/alunos ingressos (para cada curso); Índice de Rendimento Acadêmico (IRA) dos alunos (para cada curso); índice de frequência dos alunos (quantidade de frequências/quantidade de aulas) (para cada curso); índice de retenção dos alunos (para cada curso).

Na determinação desses índices, é preciso que se reflita sobre quais aspectos devem ser levados em conta para o propósito que se pretenda; por exemplo, a fórmula de um índice de evasão pode considerar ou não o trancamento de matrícula, ou a transferência interna entre cursos de uma mesma instituição. Da mesma forma, um índice de desempenho acadêmico

pode levar em conta apenas as notas das disciplinas, ou também a frequência do estudante, participação em eventos científicos, dentre outros; pode-se, também, considerar as notas semestrais e compor um coeficiente de rendimento para cada semestre, ou considerar o IRA. Além disso, um índice de frequência do estudante necessita do engajamento do professor como responsável direto pela incumbência de computar as frequências, seja por atas de presença ou chamadas.

Diante desses vários aspectos a serem considerados, este estudo sugere procedimentos básicos na formulação de índices, a serem adaptados conforme os objetivos e as circunstâncias intrínsecas ao contexto institucional:

- a) Índice de Evasão: como sugestão para a definição de um Índice de evasão, Lobo (2011) sugere uma maneira, a partir da definição prévia de uma taxa de permanência, calculada na seguinte fórmula:

$$P = [M(n) - I_g(n)] / [M(n-1) - E_g(n-1)], \text{ onde:}$$

P = Permanência

M(n) = matrículas num certo período letivo

M (n-1) = matrículas do período letivo anterior a n

Eg (n-1) = egressos do período letivo anterior (ou seja, concluintes)

Ig (n) = novos ingressantes (no período letivo n)

O Índice de Evasão pode ser, então, calculado pela diferença periódica da taxa de permanência em relação a 100%, dada por: Evasão = 1 - P (multiplicar por 100 para obter %) (LOBO, 2011, p. 10). Essa fórmula, trazida a este estudo como sugestão, não exige a instituição de uma profunda reflexão pedagógica sobre os critérios definidores do seu conceito de evasão, e, conseqüentemente, de uma formulação de seu próprio índice, em consonância com seus princípios e objetivos.

Apontada como um dos resultados esperados dos investimentos do PNAES, a redução da evasão discente requer monitoramento sistemático, necessário à avaliação do desempenho dos investimentos governamentais em assistência estudantil, em específico, dos investimentos em auxílios estudantis. Obviamente, as causas da evasão ultrapassam, em várias dimensões, o foco administrativo de um indicador de desempenho onde estejam relacionados, por exemplo, um índice de evasão e as quantidades de auxílio ofertadas; não obstante, este indicador poderá fornecer informações interessantes a respeito dos possíveis impactos dessas verbas, e, portanto, não é salutar à estratégia institucional negligenciar informações dessa natureza.

- b) Índice de desempenho acadêmico: para obtenção de um índice de desempenho acadêmico, e para poder compará-lo semestralmente, pode-se, a despeito do IRA, definir um coeficiente semestral, calculado pelos resultados finais nas disciplinas, ponderados pela consideração do número de créditos das respectivas disciplinas, segundo a fórmula:

$IDA = (RF \times CR)$, onde:

IDA = Índice de desempenho acadêmico

RF = Resultado Final na Disciplina

CR = Número de créditos da disciplina.

O Índice de desempenho acadêmico, proposto pelo coeficiente IDA, permite traduzir, em um número, o desempenho do estudante ao final de uma disciplina ou de um semestre letivo. Por não ser um índice cumulativo, como o IRA, este índice possibilita a comparação entre o rendimento de um determinado estudante entre períodos diferentes. Este coeficiente também pode ser aplicado em relação a uma determinada turma, ou grupo específico de estudantes, o que facilitaria, por exemplo, a verificação de possíveis diferenças entre o rendimento de alunos que recebem ou não auxílios estudantis. A criação e adoção de um índice de desempenho acadêmico são particularmente importantes na criação de indicadores estratégicos relativos aos auxílios estudantis, pois o aumento do desempenho acadêmico é o objetivo último do destino dos subsídios governamentais aos IFES, conforme o próprio texto de apresentação do PNAES (BRASIL, 2010).

- c) Índice de frequência: a frequência pode ser mensurada pelo número de frequências computadas, em relação ao número de aulas. Esse cálculo pode ser feito para cada aluno, em cada disciplina ou em cada semestre letivo, tomando-se as somas das frequências de cada disciplina e dividindo-as pelo número total de disciplinas cursadas. Também pode ser um índice calculado e atribuído a uma disciplina, somando-se a totalidade das frequências individuais, ao longo do período letivo, e dividindo-se esse resultado pelo total de aulas administradas durante a disciplina: neste caso, tratar-se-ia de uma informação particularmente interessante ao setor pedagógico e à direção de ensino; da mesma forma, pode-se estender esse índice à totalidade de frequência do período letivo, realizando o somatório do índice de cada disciplina, dividindo-o, ao final, pelo número de disciplinas do mesmo período. Em cada caso, é possível definir um índice de frequência adaptado à questão levantada por indicador. Por exemplo, pode-se, a partir deste procedimento de mensuração,

comparar o índice de frequência dos alunos que recebem e dos que não recebem auxílios estudantis, a fim de investigar a eficácia do auxílio neste sentido. A frequência escolar não constitui, explicitamente, um objetivo do PNAES, mas está diretamente vinculado à questão, pois, presumidamente, o auxílio é pré-condição para que alguns alunos estejam presentes no cotidiano escolar. Trata-se, portanto, de uma informação relevante na constituição de um indicador estratégico que venha a possibilitar o monitoramento de um dos aspectos envolvidos na eficácia das subvenções em questão.

- d) Índice de retenção: índice dado pela relação entre o número de reprovações por número de disciplinas cursadas. De maneira análoga ao índice de frequência, pode ser adaptado, em função dos indicadores que se pretende elaborar, atrelados a determinados resultados específicos. Pode ser calculado um índice de retenção relativo a cada disciplina, em particular (relação entre número de alunos reprovados pelo número matriculados, em cada período letivo), bem como ser estendido a cada curso, por períodos semestrais (relação entre o somatório dos índices individuais das disciplinas pelo número de disciplinas ofertadas, em dado período letivo), e à totalidade dos cursos da instituição (relação entre o somatório dos índices de cada curso pelo número de cursos); neste caso, poder-se-ia acompanhar a relação entre volume orçamentário destinado à assistência estudantil, ou, especificamente, aos auxílios, e índices de evasão institucional, por curso, a cada período letivo. Ainda, pode ser realizado para cada aluno, por semestre ou ao longo de todo o curso; neste caso, sugere-se comparar os índices de retenção dos alunos que recebem e dos que não recebem auxílios estudantis, já que se trata de um aspecto relevante à análise de desempenho dos auxílios estudantis, na medida em que constitui, explicitamente, um dos três objetivos básicos do PNAES.
- e) Tempo médio de conclusão de curso: esta informação pode ser obtida pela média de semestres letivos cursados pelos alunos concluintes de uma determinada turma. A partir dessa estimativa, tem-se um critério de comparação do ritmo de desenvolvimento da trajetória acadêmica particular de cada estudante. Esse dado apresenta relevância na criação de um indicador estratégico relativos aos auxílios estudantis, na medida em que alguns desses auxílios se destinam a possibilitar que o estudante permaneça mais tempo na instituição (especialmente o auxílio alimentação) e que possam frequentar mais dias letivos (o auxílio transporte), o que, indiretamente, presume-se, pode afetar o número de disciplinas cursadas por período.

Produzir esses dados constitui um desafio à parte, uma vez que esta tarefa exige o funcionamento contínuo de um processo de avaliação institucional, raro na cultura organizacional de esfera pública – no entanto, vencer esse desafio é uma precondição à utilização de indicadores estratégicos de desempenho, e a mudança da cultura organizacional se impõe como objetivo intrínseco à adoção de um novo método de gestão. Advoga-se neste estudo que, em decorrência dessa mensuração, tornar-se-á possível, em médio e longo prazos, monitorar, controlar e intervir de maneira mais sistemática e incisiva em relação à utilização dos investimentos em questão, diante dos objetivos estratégicos definidos pela instituição.

Postas as considerações, seguem elencados os indicadores estratégicos propostos para mensuração de desempenho dos investimentos em auxílios estudantis, com foco nos resultados de combate à evasão, retenção e baixo desempenho acadêmico, em conformidade com o PNAES.

- a) Volume de verbas destinadas aos auxílios /índice de evasão
- b) Volume de verbas destinadas aos auxílios/índice de conclusão
- c) Volume de verbas destinadas aos auxílios/índice de retenção
- d) Volume de verbas destinadas aos auxílios/índice de desempenho acadêmico
- e) Volume de verbas destinadas aos auxílios/tempo médio de conclusão de curso

A partir desses indicadores, será possível avaliar sistematicamente a variação dos investimentos institucionais em auxílios estudantis nos índices acadêmicos de cada curso (retenção, evasão, desempenho acadêmico, tempo de conclusão), apresentando com maior clareza os impactos dos investimentos orçamentários sobre os resultados almejados. Segundo a mesma lógica, além destes indicadores associados ao volume total de verbas destinadas aos auxílios, outros podem ser apresentados, associados à quantidade de auxílios ofertados aos índices acadêmicos de cada curso:

- a) Quantidade de auxílios ofertados/índice de evasão
- b) Quantidade de auxílios ofertados/índice de conclusão
- c) Quantidade de auxílios ofertados/índice de retenção
- d) Quantidade de auxílios ofertados/índice de desempenho acadêmico
- e) Quantidade de auxílios ofertados/tempo médio de conclusão de curso

Esses indicadores podem revelar, também de maneira mais clara, os impactos da variação de auxílios ofertados sobre os índices acadêmicos, para cada curso. Acredita-se poder aferir, com base em todos esses indicadores de desempenho, as interferências entre o volume de investimento em auxílios e quantidade de auxílios ofertados, sobre os dados

acadêmicos referentes à evasão discente, retenção, tempo de conclusão de curso e frequência. Crê-se que o monitoramento contínuo desses dados possibilita a criação de um banco de dados que venha a permitir tomadas de decisão mais estrategicamente alinhadas, otimizando a utilização das verbas governamentais destinadas aos subsídios nos IFES; além disso, a avaliação sistemática de resultados poderá propiciar à gestão das instituições, um relevante argumento ao pleito pelo aumento dos investimentos governamentais destinados à subvenção dos estudantes.

6.4 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, foram tecidas considerações a respeito das ressalvas e dos limites e alcances dos resultados analíticos. Em seguida, foram apresentados e discutidos os resultados das análises, acerca das duas hipóteses iniciais do estudo, tendo sido considerado inconclusivo o resultado da análise da primeira hipótese, devido às fortes interferências das circunstâncias relativas ao período em que os dados foram produzidos; a segunda hipótese, em face das circunstâncias investigadas e dos dados analisados, foi considerada ratificada, e, não obstante a ressalva das limitações metodológicas, foi interpretada como um indicativo a respeito da eficácia do recebimento do auxílio estudantil na diminuição da probabilidade da evasão, para cada caso particular.

Considerando, a respeito da segunda hipótese, que existe um indicativo de que a decisão individual de cada estudante deve estar sendo afetada pelo recebimento ou não de auxílios estudantis, é possível pensar que contemplar o maior número de estudantes otimiza a utilização dos recursos, na medida em que aumenta a chance de evitar um número também maior de possibilidades de evasão. Novamente, respeitando ressalvas e limitações, essa informação apresenta utilidade, por exemplo, no caso de dúvida entre aumentar o valor de um determinado auxílio e dividi-lo para um menor número de estudantes ou diminuir o valor do auxílio, de maneira a contemplar um número maior deles. Isto significa um avanço (mesmo levando-se em conta a pouca consistência estatística, na medida em que, antes dele, esta importante decisão administrativa podia contar apenas com critérios subjetivos e impressões pessoais de um gestor ou de uma equipe de gestão).

A partir dos resultados obtidos, foi proposto um método de gestão dos investimentos destinados a auxílios estudantis, baseado no uso de indicadores estratégicos, a fim de aumentar a possibilidade de efetividade do investimento, calcado em um contínuo e sistemático processo de monitoramento, aprendizado institucional e controle. Além dos

resultados, foram discutidas as necessárias adequações institucionais a um planejamento efetivamente estratégico, preconizando a necessidade de uma premente mudança na cultura organizacional, no sentido de produzir um banco de dados, continuamente atualizado, e promover o engajamento, integrado e harmonioso, entre todas as pessoas e recursos da instituição pesquisada. A partir da discussão a respeito das condições para o funcionamento efetivo de uma gestão estratégica, foi apresentado um método de gestão, em que se encontram articuladas as dimensões orçamentária e acadêmica, através de 10 indicadores estratégicos de desempenho.

CONCLUSÃO DO ESTUDO

Importante mencionar as ressalvas e limites deste estudo: um período relativamente curto em relação à disposição dos eventos estatísticos analisados; recorte do fenômeno da evasão; a perspectiva da gestão orçamentária dos auxílios isolada de uma complexidade de fatores, onde estão, inextricavelmente, envolvidos muitos outros aspectos e dimensões. Fundamentalmente, o alcance deste estudo esbarra nesses limites, que enfraquecem o alcance das conclusões sobre os seus resultados analíticos.

Ainda assim, acredita-se que os objetivos do estudo foram alcançados, desde que foi levada a cabo uma investigação sobre a gestão das verbas governamentais destinadas à instituição pesquisada, no que tange ao PNAES. Na medida em que, este estudo possibilitou o desenvolvimento de hipóteses, aumentou a familiaridade do pesquisador com o fenômeno e com o ambiente, serviu como alicerce para a realização de pesquisas futuras mais precisas, modificou e clarificou conceitos, acredita-se que os objetivos levantados por esta pesquisa foram alcançados.

Se os dados analisados não foram definitivamente conclusivos, isto se deveu às próprias circunstâncias concretas em que os dados foram institucionalmente produzidos e coletados durante a pesquisa, não sendo cabível, portanto, desconsiderar, por este motivo, as condições reais em que os fenômenos se apresentaram. Em absoluto, os dados assumem qualquer compromisso de obrigação em relação às veleidades do pesquisador e, portanto, foram analisados nas condições em que se apresentaram. Vicissitudes e percalços, encontrados durante o processo de coleta e análise, foram intrínsecas e constitutivas das condições de gestão encontradas na instituição, sendo, portanto, relevantes à compreensão dos resultados analíticos.

Quanto ao recorte do fenômeno da evasão discente, se ele desconsiderou uma multiplicidade de fatores igualmente importantes na análise, isto se deveu a uma decisão metodológica que elegeu as condições pragmáticas como critério de prioridade. Vislumbrar a possibilidade de intervir no fenômeno, ainda que não imediatamente, através de uma dimensão administrativa, foi algo que se percebeu como vantagem desta decisão metodológica em relação ao foco de investigação.

Novamente, apesar de não atingir a robustez estatística necessária à afirmação categórica da eficácia dos auxílios estudantis no combate à evasão, acredita-se que este estudo logrou êxito a despeito de todas as limitações e ressalvas. Nesse sentido, este estudo acredita ter fundamentado um método, baseado na utilização de indicadores estratégicos de

desempenho, com respaldo de resultados analíticos, argumentos teóricos, justificativas administrativas, e um contexto social e institucional oportuno e viável, diante do problema de pesquisa formulado. Por estas contribuições, acredita-se ter, este estudo, alcançado seus objetivos e chegado a termo com contribuições relevantes, e avançado na compreensão da gestão dos recursos destinados à assistência estudantil, segundo a concepção do PNAES.

Tratando-se, a partir de agora, do contexto mais amplo em que o estudo foi realizado, a expansão da rede de ensino técnica e tecnológica se encontra em curso, e os campi situados em regiões mais interioranas apenas recentemente estão sendo inaugurados. Devido a isso, os campi ainda estão sendo equipados por servidores, recursos materiais e financeiros, estrutura física, dentre outros, e as realidades locais dos interiores ainda estão absorvendo os impactos da implantação da instituição e de seus cursos. De fato, trata-se de uma instituição nova e, portanto, não sedimentada em determinadas localidades, como é o caso do campus Jaguaribe, em que o seu primeiro curso de nível superior formou a primeira turma em maio de 2013, ao final do semestre letivo de 2012.2.

Além de constituir acontecimento relativamente recente no cenário educacional das regiões contempladas pela expansão da rede federal de ensino, a forte associação entre os ensinos técnico e tecnológico e a dinâmica do mercado requer a criação de cursos não tão tradicionais quanto os encontrados nas universidades (direito, medicina, engenharias, dentre outros). Com efeito, é possível que muitos ingressos nos cursos técnicos e tecnológicos tenham apenas tido a curiosidade a respeito desses cursos, e eventualmente alguns tenham perdido interesse tão logo os tenha conhecido um pouco mais – o suficiente para saber que não era exatamente o que procuravam. Retomando o estudo de Amaral (2013), é importante ressaltar que o desconhecimento acerca dos cursos é mencionado na literatura como fator relevante a incidir sobre o fenômeno da evasão no curso superior.

Além disso, de maneira geral, nas regiões mais interioranas – como é o caso em Jaguaribe – as condições socioeconômicas são desfavoráveis em relação às capitais, com baixas possibilidades de empregabilidade, dentro de um mercado de trabalho altamente informal. Nesses cenários, os jovens precisam disputar precocemente uma renda para manutenção doméstica, o que, em muitos casos, é uma atividade que concorre com a formação acadêmica: entre um processo de capacitação que oferece uma possibilidade de remuneração a médio prazo e uma oferta de emprego imediata, na maioria das vezes, acaba ocorrendo o sacrifício da primeira opção. De fato, em grande parte dos casos, a decisão entre as duas situações não chega sequer a ser uma opção.

Os subsídios governamentais deveriam nesses casos cumprir seu papel, colocando a formação acadêmica como uma opção viável através dos auxílios estudantis. Não obstante, contando com recursos extremamente limitados diante das demandas nessas regiões, as instituições conseguiriam contemplar apenas uma mínima porcentagem dos alunos cujos perfis socioeconômicos indicam vulnerabilidade e, portanto, risco de evasão. O que acaba acontecendo na prática é um cálculo cruel onde o rateio desses recursos é pensado para equacionar um valor individual satisfatório e o maior número possível de estudantes em patente situação de vulnerabilidade socioeconômica: obviamente, muitas vezes essa conta não fecha como deveria, e deixa como “resto” filas de alunos reclamando que precisavam dos auxílios e que não foram atendidos.

Administrativamente, existem duas respostas possíveis a este problema: aumentar o volume de investimentos destinados às subvenções nas instituições de ensino público, como a rede IFCE; e aumentar o grau de eficácia dos investimentos, otimizando sua utilização. O primeiro caso exige apelo às esferas políticas, além dos limites da instituição, mas o segundo requer desenvolvimento dos processos administrativos internos.

Nesse sentido, em relação aos auxílios estudantis, alguns campi têm adotado o sistema de gestão participativo, convocando assembleias onde a comunidade acadêmica – inclusive os estudantes – pode participar, decidindo os valores de cada auxílio a ser ofertado. Esse sistema permite um envolvimento direto, e, portanto, um maior engajamento, da comunidade com a administração dos recursos destinados à instituição de que fazem parte – ou pelo menos da rubrica administrativa que imediatamente lhes diz respeito. Isso é possibilitado pelo regime autárquico, cuja autonomia favorece abertura à tomada de decisões e, conseqüentemente, à maior responsabilidade local pela gestão dos investimentos institucionais.

Trata-se de um método de gestão onde a participação propicia a vantagem da sinergia, do aumento do engajamento nas decisões e no acompanhamento dos processos decisórios. Entretanto, advoga-se que esse método de gestão não deve prescindir de estudos consistentes e sistemáticos que possibilitem maior efetividade dos investimentos diante dos resultados a que se destinam. É salutar compartilhar as decisões de gestão, mas é igualmente importante subsidiar o planejamento e as tomadas de decisão a partir de critérios e parâmetros mais sólidos do que a mera afirmação de vontades subjetivas – seja a de um gestor, seja a de uma maioria de votantes. Análises e informações consistentes devem também subsidiar as propostas orçamentárias, dando respaldo aos interesses individuais com dados que contemplem objetivamente à coletividade no contexto da instituição.

A despeito dessas alternativas orçamentárias, a restrição dos recursos ainda se agrava com a questão dos atrasos na liberação do orçamento para as instituições. É frequente o caso de atrasos, em que os estudantes contemplados recebem os subsídios somente depois de começado o semestre letivo – em casos extremos, recebem nos meses finais. Isto, obviamente, subverte a lógica dos auxílios, que deveriam subsidiar a presença dos estudantes nas instituições, e não servir como uma premiação ao final por eles terem conseguido frequentar as aulas mesmo sem estarem recebendo os auxílios; ora, se os auxílios deveriam exatamente servir para que os alunos tivessem condições de frequentarem as aulas, os atrasos comuns – poder-se-ia dizer sistemáticos – criam situações em que estes alunos chegam a contrair empréstimos e dívidas para estarem presentes nas aulas, esperando serem ressarcidos *a posteriori*, quando os auxílios chegarem.

Além disso, os candidatos aos auxílios, apesar de já terem passado por um longo e criterioso processo de seleção ainda não são imediatamente contemplados com os subsídios, pois a restrição orçamentária costuma excluir uma parte dos candidatos, colocando-os em situação de espera por mais recursos ou pela desistência de algum candidato contemplado – o que é raro –, mesmo que eles já estejam cadastrados no programa: o que significa dizer comprovadamente em situação de vulnerabilidade social e, portanto, em risco de evasão. Nessa situação, o mais lamentável é que o orçamento seja restrito ao ponto de causar mais uma exclusão à vida de estudantes que comprovadamente já vêm sofrendo restrições e exclusões em diversos aspectos de sua vida, ainda mais sendo a negligência de um direito constitucional básico tão importante como a educação.

Agravando a situação, as greves na rede pública provavelmente também afetam sobremaneira os índices de evasão, o que pode ter se refletido no resultado da primeira análise deste estudo, em que coincidem o maior percentual de estudantes evadidos nos cursos superiores e o período de paralisação das atividades (o semestre letivo de 2012.1). Apesar de escapar ao foco da pesquisa, esta previsível associação entre greve e evasão enseja estudos ulteriores: as greves atrasam a formação de jovens que, pela própria lógica das instituições de ensino técnico e tecnológico, necessitam de uma formação em menor tempo, o que gera frustração e o conseqüente abandono.

Em grande parte, os estudantes dos IF optam pelos cursos, almejando uma inserção relativamente mais rápida no mercado de trabalho. Nesse sentido, as greves podem ser consideradas desestimulantes e possivelmente constituem um fator significativamente incisivo sobre os percentuais de evasão. Uma cabível questão a este respeito poderia ser formulada: os

casos de evasão estão mais associados com o fenômeno da greve do que propriamente com o recebimento ou não de auxílios estudantis?

Obviamente, todos estes – e provavelmente muitos outros – aspectos precisam ser pensados e investigados, para além de um método de gestão orçamentário, no combate à evasão. No entanto, espera-se que este estudo tenha contribuído, na medida do que se propôs, para a reflexão e atuação diante de uma questão administrativa complexa e problemática a partir dos seus resultados e do método proposto.

Como sugestão de investigações futuras, novos estudos podem ser levantados acerca da possível correlação entre investimentos e percentuais de evasão, tal como proposto na primeira fase analítica deste estudo; acredita-se que em um período de tempo mais longo, e em circunstâncias menos atípicas, os dados possam revelar correlação. Além disso, além de dados relativos à evasão, outros dados acadêmicos poderiam ser comparados entre alunos contemplados por auxílios e não contemplados, tais como rendimento acadêmico, frequência e tempo médio de conclusão. Outra possibilidade seria uma pesquisa interventiva, no intuito de colocar em prática o método de gestão proposto e apresentar seus resultados.

REFERÊNCIAS

- ADACHI, A. A. C. T. **Evasão e evadidos nos cursos de graduação da Universidade Federal de Minas Gerais: Período 2000 – 2007**. 2009. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- ALVES, E. J. **Avaliação do programa Bolsa Permanência na Universidade Federal do Tocantins, campus de Palmas**. 2010. 196 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.
- AMARAL, J. B. **Evasão discente no ensino superior: estudo de caso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (Campus Sobral)**. 2013. 101 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- ANDRIOLA, W. B. Fatores associados à evasão discente na Universidade Federal do Ceará (UFC) de acordo com as opiniões de docentes e coordenadores. **Rev. Electrón. Iberoam. Calid. Efic. Cambio Educ.**, Espanha, v. 7. n. 4. 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org> > Acesso em: 25 jun. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. (2010). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=607&id=12302&option=com_content > Acesso em: 26 fev. 2014.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Prevenção da Corrupção: controle social**. (2014). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/ControleSocial/index.asp>> Acesso em: 06 mar. 2014.
- BRASIL cobra imposto caro, mas é o que dá menos retorno à sociedade. UOL Economia, São Paulo, 16/04/2013. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/04/16/brasil-cobra-imposto-carro-mas-e-o-da-menos-que-retorno-a-sociedade.htm>>. Acesso em: 06 mar 2014.
- CARVALHO-FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.
- COSTA, S. G. A Permanência na Educação Superior no Brasil: uma Análise das Políticas de Assistência Estudantil. *In: IX Congresso Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul.*, 2009, Florianópolis. Disponível em: www.inpeau.ufsc.br. Acesso em: 25 jun. 2014.
- FABRINI, Fábio. Fraude em fundo da educação se espalha O Estado de São Paulo: política, 31/06/2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,fraude-em-fundo-da-educacao-se-espalha,1059305,0.htm>>. Acesso em: 06 mar 2014.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 59. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf> > Acesso em: 25 jun. 2014.

FRIGOTTO, Gaudencio. **Ensino Médio e técnico profissional: disputa de concepções e precariedade**. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1384> >. Acesso em: 12 ago. 2013.

GAIOSO, N. P. de L. O Fenômeno da evasão escolar na educação superior do Brasil. Universidade Católica de Brasília. Brasília/DF, 2005. Disponível em: < <http://proyecto.unlam.edu.ar> > Acesso em 25/06/2014

GIACOMONI, James. ~~(2012)~~: **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

HOLANDA, Antonio Nilson Cravero. **Avaliação de Programas (conceitos básicos sobre avaliação “ex-post”)**. Rio de Janeiro, São Paulo, Fortaleza: ABC Editora, 2006.

IFCE. **Relatório de Gestão 2011**, 2012.

IFCE. **Manual de Planejamento Estratégico – Conceitos e Diretrizes**, 2013.

JESUS, A. **A diferença entre organizações tradicionais e organizações empreendedoras**. Portal Gestão. Disponível em < http://www.portal-gestao.com/item/6213-a-diferen%C3%A7a-entre-organiza%C3%A7%C3%B5es-tradicionais-e-organiza%C3%A7%C3%B5es-empreendedoras.html?utm_exp=15950497-1.Lhvjn-sjRDCb2V7QhJcn1g.0 > Acesso em 25/06/2014

JULIO, C. A.; SAIBI NETO, J (Orgs.). **Estratégia e planejamento: autores e conceitos imprescindíveis**. São Paulo: Publifolha, 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

_____. **Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KIYAN, F. M. **Proposta para Desenvolvimento de Indicadores de Desempenho como Suporte Estratégico**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

KOSCIANSKI, R. **O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

LOBO, Maria Beatriz de Carvalho Melo. Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. **Instituto Lobo/Lobo & Associados Consultoria**, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, J. O. **Evasão no ensino superior: estudo dos fatores causadores da evasão no curso de ciências contábeis da UNIMONTES**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Estadual de Montes Claros, 2005.

NEVES, M.; PALMEIRA FILHO, P. **Balanced Scorecard como catalisador de gestão estratégica: remédio ou placebo?** In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 22º, Anais do XXII ENEGEP. Curitiba: ENEGEP, 2002.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Excelência na administração estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas: com depoimento de executivos**. São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: Conceitos, metodologia, práticas**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEDRO, J. M. O balanced scorecard (BSC) no sector público. **Inform. Informát.**, São Paulo, v. 28. 2004. Disponível em <<http://www.gartner.com/resources/117900/117962/117962.pdf>> Acesso em: 9 dez. 2013.

PINTO, F. Balanced Scorecard-Alinhar Mudanças, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos. **Tour. & Manag. Stud.**, v. 1, n. 3. 2007.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2. 2006.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Rev. Adm. Púb.**, v. 44, n. 4. 2012.

RIBEIRO, Nuno Adriano Baptista. **O Balanced Scorecard e a sua aplicação às instituições de ensino superior público**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Auditoria), Universidade do Minho. Braga, 2005.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 12, 1995.

RIBEIRO, A. M. M.; AMARAL, S. C. S. Cotas “Raciais” na Universidade Pública, justificação e os desafios da institucionalização de uma nova cultura jurídica na sociedade: da ALERJ a UENF. **Confluências| Rev. Interd. Sociol. Dir.**, v. 12, n. 1. 2013.

SALDAÑA, Paulo. Estudantes do Bolsa Família têm aprovação maior. **O Estado de São Paulo**, 17/05/2013. Disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,estudantes-do-bolsa-familia-tem-aprovacao-maior-imp-1032614> > Acesso em 25/06/2014

SANDER, B.; PACHECO, E.; FRIGOTTO, G. Revista **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 11-24, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

SCHULZ, R.; WIENKE, F. F. O Combate à Injustiça Racial à Luz do Princípio da Igualdade: o Caso do Sistema de Cotas no Brasil. **Revista TOMO**, n. 20. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/863/767> > Acesso em: 25 jun. 2014.

SILVA, Leandro Costa. O balanced scorecard e o processo estratégico. **Cad. Pesq. Adm.**, v. 10, n. 4. 2003.

SILVA, Michelle Althoff da. **Planejamento estratégico e gestão de projetos**: a sinergia que faz a diferença. Monografia (Bacharelado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> > Acesso em: 25 jun. 2014.

VARGAS, M. L. F. Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. **Avaliação**, v. 16, n. 1. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v16n1/v16n1a08.pdf> > Acesso em: 25 jun. 2014.

VASCONCELOS, N. B. Programa nacional de assistência estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Rev. Ens. Em-Revista**, v.17, n. 2. 2010.