



Universidade de Brasília
Faculdade UnB Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP

LUCELLE ÁVILA NASCIMENTO

**GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL**

Brasília-DF

2020

LUCELLE ÁVILA NASCIMENTO

**GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda

Brasília-DF

2020

N244g Ávila Nascimento, Lucelle
GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO
PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL / Lucelle
Ávila Nascimento; orientador Luciana de Oliveira Miranda. -
Brasília, 2020.
128 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2020.

1. Programa Nacional de Assistência Estudantil. 2.
Governança em Redes. 3. Políticas Públicas. 4. Gestão. 5.
Capacidade de Governança. I. de Oliveira Miranda, Luciana,
orient. II. Título.

LUCELLE ÁVILA NASCIMENTO

**GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL**

A comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o trabalho de
Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* em
Gestão Pública da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda
Orientadora
PPGP / UnB

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa
PPGP / UnB

Prof. Dr. Diego Mota Vieira
PPGA / UnB

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi
PPGP/UnB
Suplente

Brasília – DF, 14 de setembro de 2020.

A Deus por minha vida, aos meus pais pelos ensinamentos, à minha família pelo apoio incomensurável e a todos que me apoiaram, ensinaram e mostraram que era possível.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a Deus pelo dom da vida e por me proporcionar anjos ao longo do meu caminho.

Aos meus pais, que apesar da origem humilde sempre me ensinaram valores que carrego comigo. Eles me instruíram que somente por meio da educação eu poderia conquistar todos os meus objetivos.

Gaúcha, nascida no interior do Rio Grande do Sul, na cidade de Santana do Livramento e criada em Quaraí-RS, eu não tinha noção do tamanho do nosso Brasil nem do nosso mundo. Todavia, nunca me “aquietei” como diz minha mãe. Sempre busquei mais e nunca tive medo de seguir meus sonhos, mesmo que sozinha.

Era considerada uma ótima aluna. No entanto, fruto de uma escola pública, tive que fazer um ano de cursinho em Santa Maria-RS – cidade que ficava a 450 km de minha residência –, para conseguir ingressar em uma universidade pública, uma vez que meus pais não tinham condições de pagar uma faculdade particular. E assim foi. Muitos desafios surgiram ao longo dos anos. Dividir apartamento com desconhecidas não era nada fácil, mas era a da forma que meus pais conseguiam me proporcionar.

Assim, passei no vestibular para o curso de Administração na Universidade Federal de Santa Maria! Fui bolsista de pesquisa de iniciação científica, trabalhei em Empresa Júnior e outros projetos. Dessa forma, conseguia pagar as cópias dos materiais que os professores passavam. No último ano do curso de Administração, participei de um processo seletivo para fazer intercâmbio em outra universidade federal no noroeste da Argentina, San Miguel de Tucumán. Fui, com toda a coragem e lá consegui finalizar as últimas disciplinas equivalentes ao meu curso. Quando voltei para me formar, tinha ainda que fazer um estágio aplicado. Meus tios já moravam em Brasília-DF e me convidaram para vir e fazer aqui, em 2009. No primeiro dia que cheguei, consegui o estágio no Colégio Militar de Brasília. Um mês depois já estava trabalhando também. Finalizei o estágio e me formei! A primeira da família a se formar em um curso superior e, ainda, em uma universidade pública.

Após alguns anos estudando, eu conseguira passar em alguns concursos, porém não era nomeada. Por fim, fui nomeada para um cargo de nível médio no Instituto Federal de Brasília (IFB). Lá encontrei pessoas sensacionais e amigas que levo para a vida toda como a Jana e a Ritinha!

Nesse meio tempo encontrei o amor da minha vida e pai da minha pequena Manuela, o Nicolás. Agradeço a você, amor, por tudo o que representa em minha vida. Por ter suportado e entendido minhas ausências, minhas mudanças de humor, minhas limitações, meu cansaço e por ter sido um grande parceiro e amigo nessa trajetória. Eu te amo!

Em 2015, eu estava grávida da Manu e fui nomeada para o cargo de Administradora na UnB onde aprendi muito. Ingressei no Decanato de Gestão de Pessoas (DGP) e fui coordenadora da folha de pagamento, um desafio enorme, mas também contei com pessoas incríveis que ajudaram.

Ainda em 2015, nasceu a, minha amada filha Manuela. Hoje, a menina já está com cinco anos, mas durante o mestrado demonstrou muita compreensão nas minhas ausências. Mesmo sem entender muito e tendo que algumas vezes participar comigo de algumas aulas, ela estava lá, ao meu lado. Minha filha, agradeço a Deus por tê-la em minha vida! Você me ensina todos os dias a ser uma pessoa melhor. Nesses quatro meses em casa, fruto do isolamento social imposto pela pandemia, você demonstrou e continua a indiciar muita sabedoria. Entende a importância de estar em casa e não reclama. Entende que a mamãe e o papai precisam trabalhar e sempre tem um abraço gostoso ao final de cada turno.

Primeira vez que fiz a seleção para o mestrado do PPGP, em 2016, foi junto com a minha querida amiga Rita. Ela conseguiu e eu fiquei nas vagas reservas. Entendi que não era o meu momento. Posteriormente, quando tentei novamente fui aprovada e já tinha alguém muito especial que sabia o “caminho das pedras”. Sei que cada caminho possui suas particularidades para quem o trilha. No entanto, quero expressar minha gratidão à minha amiga pelos conselhos e reflexões sobre a vida e por continuar me incentivando a cursar o mestrado.

Agradeço aos meus chefes por terem autorizado minha participação no processo seletivo do mestrado, Francisco e Júlio. Agradeço também ao meu querido colega de posto avançado e amigo Edson que foi extraordinário. Não tenho palavras para agradecer a você pelas ajudas, compreender os horários loucos das aulas que bagunçaram um tanto nossos horários, mas você sempre estava lá para me apoiar. Edson, sem você, acredito que teria sido muito mais pesado concluir todos os créditos no primeiro ano do mestrado. Obrigada!

Outra pessoa que desejo agradecer é a Stefany, meu braço direito na COFIN, minha colega de posto avançado no SAA, minha colega de mestrado, minha amiga e

parceira na vida. Pessoa sensacional e inteligente, que esteve ao meu lado em todos os momentos do mestrado. Stef, minha gratidão eterna por Deus ter colocado você em minha vida. Gratidão por compartilhar todas as angústias, ansiedades, alegrias, tristezas, frustrações, conversas longas sobre o mestrado, sobre vida, investimentos, fundos imobiliários, procedimentos administrativos do posto, dentre tantos outros.

Agradeço também a colega Leilane por ser parceira nessa trajetória e que se tornou uma amiga que compartilhou várias dicas sobre vivências, leituras e até meditação. Você foi um presente do mestrado para a minha vida! Obrigada por ser tão leve e alegre!

A colega Julia agradeço por ter me mantido firme e me incentivado a não ter “largado” aquela última disciplina que foi tão intensa e cansativa. Gratidão, pois, sem concluir aquela disciplina e com o advento da pandemia, não conseguiria defender a dissertação nesse primeiro semestre de 2020.

Aos demais colegas de mestrado e professores, agradeço a parceria e o compartilhamento de conhecimento que engrandeceram minha trajetória.

Aos entrevistados, gratidão pelo compartilhamento de informações!

Ao Prof. Jonilto, agradeço por ter aceitado participar da minha banca e por ter ministrado tão bem a disciplina de teoria e prática de pesquisa científica. Agradeço pelas considerações que tenho certeza que engrandeceram meu trabalho.

Ao Prof. Diego também agradeço por ter aceitado participar da minha banca de qualificação e por todas as ponderações e as contribuições, as quais ampliaram minha visão e melhoraram minha pesquisa.

Gratidão especial a minha orientadora, Profa. Luciana que do seu jeito leve, paciente e sempre com um sorriso no rosto me orientou sabiamente, da melhor forma possível. Obrigada por fazer parte da minha trajetória!

Por fim, agradeço a todos, mesmo que não seja possível citar todos os nomes, sinto que, de alguma maneira, contribuíram de forma direta e/ou indireta para que tudo corresse bem.

Sou muito grato às adversidades que apareceram na minha vida, pois elas me ensinaram a tolerância, a simpatia, o autocontrole, a perseverança e outras qualidades que, sem essas adversidades, eu jamais conheceria.

A Lei do Triunfo, de Napoleon Hill.

RESUMO

A população está cada vez mais interessada em maneiras de monitorar e acompanhar seus governantes. A governança proporciona mecanismos, práticas e dimensões que influenciam na melhoria da capacidade de gerenciamento do Estado. E por meio das políticas públicas é que são atendidas as demandas da sociedade. Uma política pública de educação é o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES que visa ampliar as condições de permanência dos jovens com renda familiar per capita de até 1,5 salários mínimos e possui os objetivos minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Esta dissertação teve como objetivo geral analisar a capacidade de governança em redes do PNAES a partir da implementação de suas ações de assistência estudantil dentro da UnB. Está organizada em formato multipaper composta por dois artigos que tratam dos objetivos específicos. Este estudo, adotou como metodologia, uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, a partir de um estudo de caso em uma instituição pública, utilizando-se as técnicas de análise documental de 43 documentos internos e externos à UnB relacionados ao PNAES e entrevistas semiestruturadas. O recorte temporal de 10 anos. Como resultado, o estudo permitiu identificar quinze ações de assistência estudantil, bem como os atores envolvidos na rede interna e externa do PNAES na UnB. Quanto aos relatórios de gestão, evidencia-se que esses proporcionam transparência aos programas instituídos, porém houve certa dificuldade tanto na busca de informações, quanto na análise dos dados apresentados nesses, por não existir um padrão na divulgação e uniformidade dos mesmos. E, dentro das seis dimensões propostas pelos autores, as que mais elevaram a capacidade de governança foram: Capital Social (Alta); Sustentabilidade (Alta); e a Institucionalização (Média). Quanto aos que diminuíram o grau da capacidade de governança em redes no PNAES foram: Estrutura e Instrumentos de Coordenação (Baixa); Comunicação (Baixa); e Informação e Análise (Baixa). Conclui-se que existe uma precária estrutura de governança do programa. Revelaram-se também inconsistências e fragilidades deste Programa dentro da UnB, como por exemplo, a inexistência de formalização quanto às atribuições de cada ator dentro do programa; a inexistência de estrutura de governança específica para o PNAES, dentre outras. Após a análise e a caracterização detalhada de cada dimensão proposta, pode-se concluir que a capacidade de governança em redes do PNAES é baixa.

Palavras-Chave: Gestão. Capacidade de Governança. Governança em Redes. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The population is increasingly interested in ways to monitor and monitor their rulers. Governance provides mechanisms, practices and dimensions that influence the improvement of the state's management capacity. In addition, through public policies, the demands of society are met. The National Student Assistance Program – PNAES is a public education policy. Which aims to increase the conditions of residence of young people with a per capita family income of up to 1.5 minimum wages and has the objectives of minimizing the effects of social and regional inequalities, reducing retention and dropout rates and contributing to the promotion of social inclusion by education. The general objective of this dissertation was to analyze the capacity of governance in PNAES networks from the implementation of its student assistance actions within UnB. This the structure of the dissertation is in multipaper format composed of two articles dealing with the specific objectives. This study adopted as methodology, a qualitative research, exploratory and descriptive, from a case study in a public institution, using the techniques of documental analysis of 43 internal and external documents to UnB related to PNAES and semi-structured interviews. The 10-year timeframe. As a result, the study allowed the identification of fifteen student assistance actions, as well as the actors involved in the internal and external network of The PNAES at UnB. As for management reports, it is evident that these provide transparency to the programs established, but there was some difficulty both in the search for information, as in the analysis of the data presented in these, because there is no standard in the dissemination and uniformity of the same. Moreover, within the six dimensions proposed by the authors, the ones that most increased the capacity of governance were Social Capital (High); Sustainability (High); and Institutionalization (Media). Those who decreased the degree of governance capacity in networks in the PNAES were Structure and Coordination Instruments (Low); Communication (Low); and Information and Analysis (Low). It is concluded that there is a precarious governance structure of the program. Inconsistencies and weaknesses of this Program were also revealed within UnB, such as the lack of formalization regarding the attributions of each actor within the program; the lack of a specific governance structure for the PNAES, among others. After the analysis and detailed characterization of each proposed dimension, it can be concluded that the governance capacity in PNAES networks is low.

Keywords: *Management. Governance Capacity. Governance in Networks. Public Policy.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE	Ações de Assistência Estudantil
ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AUD	Auditoria
CAC	Câmara de Assuntos Comunitários
CAD	Conselho de Administração
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CGU	Controladoria Geral da União
CONSUNI	Conselho Universitário da Universidade de Brasília
CEU	Casa do Estudante Universitário
CEX	Câmara de Extensão
DAC	Decanato de Assuntos Comunitários
DAF	Decanato de Administração
DASU	Diretoria de Atenção à Saúde da Comunidade Universitária
DDS	Diretoria de Desenvolvimento Social
DEAC	Diretoria de Esporte e Atividades Comunitárias
DEG	Decanato de Ensino e Graduação
DRU	Diretoria do Restaurante Universitário
DIV	Diretoria da Diversidade
DPO	Decanato de Planejamento e Orçamento
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
FUB	Fundação Universidade de Brasília
IES	Instituições de Ensino Superior
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i> - Federação Internacional de Contadores
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGovP	Índice de Avaliação da Governança Pública
MEC	Ministério da Educação
OUV	Ouvidoria

PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PPNE	Coordenação de Apoio às Pessoas com Deficiência
PJU	Procuradoria Jurídica da UnB
PSC	<i>Public Sector Committee</i>
RBG	Referencial Básico de Governança
RU	Restaurante Universitário
SESU	Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mapa metodológico	29
Quadro 2 - Dimensões da governança segundo o PSC/IFAC	43
Quadro 3 - Governança no Setor Público RBG/TCU (2014).....	46
Quadro 4 - Governança no Setor Público segundo o Decreto 9.203/2017	47
Quadro 5 - Categorias de análise utilizadas no Estudo I.....	50
Quadro 6 - Programas de Assistência Estudantil oferecidos pela UnB	54
Quadro 7 - Total de alunos assistidos pelo PNAES	55
Quadro 8 - Problemas/dificuldades e vantagens da gestão das redes de políticas	71
Quadro 9 - Como e quando ocorreram as entrevistas	76
Quadro 10 - Categorias de análise utilizadas no Estudo II	77
Quadro 11 - Atribuições das coordenações da DDS	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da UnB	26
Figura 2 - Mapa de literatura	34
Figura 3 - Princípios Internacionais de Governança.	45
Figura 4 - Princípios Nacionais de Governança Pública	48
Figura 5 - Macroprocesso de Implementação do PNAES	56
Figura 6 - Seis dimensões para avaliação da capacidade de governança de uma rede de política pública	73
Figura 7 - Estrutura da DDS	84

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
	1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	19
	1.2 OBJETIVO GERAL	20
	1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
	1.4 JUSTIFICATIVA	20
	1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	23
2	METODOLOGIA	25
	2.1 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	25
	2.1.1 Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).....	27
	2.2 TIPO DE PESQUISA	29
	2.3 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS.....	32
	2.4 PARTICIPANTES DA PESQUISA	35
	2.5 DESCRIÇÃO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DO ESTUDO I	36
	2.6 DESCRIÇÃO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DO ESTUDO II.....	36
3	ESTUDO I: O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNB.....	39
	3.1 INTRODUÇÃO	41
	3.2 REFERENCIAL TEÓRICO	42
	3.2.1 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	42
	3.3 METODOLOGIA	49
	3.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	50
	3.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	58
	3.6 REFERÊNCIAS	60
4	ESTUDO II: GOVERNANÇA NO PNAES: UMA ANÁLISE PELA PERSPECTIVA DOS ENVOLVIDOS.....	63
	4.1 INTRODUÇÃO	65
	4.2 REFERENCIAL TEÓRICO	66
	4.2.1 Diferentes conceitos de governança no serviço público.....	66
	4.2.2 Redes de Políticas Públicas e Governança	69
	4.2.3 Dificultadores e Facilitadores das Redes de Políticas Públicas.....	71
	4.2.4 Capacidade de Governança em Redes de Políticas Públicas.....	72
	4.3 METODOLOGIA	75
	4.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	78

4.5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	96
4.6	REFERÊNCIAS	98
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	102
5.1	FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES	104
5.2	LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	107
5.3	SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS	108
	REFERÊNCIAS GERAIS	109
	APÊNDICES	114
	APÊNDICE A: Carta de Apresentação.....	114
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento UnB	115
	APÊNDICE C – DOCUMENTOS ANALISADOS	116
	APÊNDICE D: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO	124
	APÊNDICE E: ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	126

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas possuem a função de mediar as relações entre o governo e a sociedade. Podem ser vistas, ainda, como a tradução de políticas econômicas, administrativas, externas e internas com intuito de atender as demandas da sociedade por meio das ações do Estado. Nesse sentido, compreender como são elaboradas e executadas tais políticas é relevante para os estudos científicos, bem como para toda a sociedade. Nesse propósito, este estudo visa estudar uma das políticas públicas: a assistência estudantil. Para tanto, parte-se do estudo do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto 7.234/2010.

Para se entender o desenvolvimento de uma política pública, faz-se necessária a compreensão do ciclo de políticas públicas. De maneira didática, o ciclo é composto por várias fases desde a identificação do problema, agenda, formulação, tomada de decisão, implementação, monitoramento até a avaliação da política pública. Existem diversas áreas abrangidas pelas políticas públicas como, por exemplo, saúde, segurança, assistência social, meio ambiente, dentre outras. Cada política traz um conjunto de fatores a serem analisados com a finalidade de se verificar se o objetivo está sendo atingido efetivamente e se os anseios da população estão sendo satisfeitos.

Para tanto, a concepção de governança foi trazida para o setor público. Contendo elementos que pudessem avaliar, direcionar e monitorar o Estado e seus gestores, o conceito de governança pode promover as políticas públicas, bem como incentivar que os serviços públicos prestem ações de interesse da sociedade. Além disso, esse conceito de governança trouxe mecanismos e formas de acompanhamento de resultados e soluções para melhorar o desempenho das organizações, como também instrumentos de promoção do processo decisório.

É importante destacar que uma organização não existe de forma isolada. Há, pois, a interação interna e externa. Logo, é pertinente compreender que as instituições fazem parte da estrutura de governança de um ator coletivo e integram um ambiente institucional além de se associarem em redes de relações institucionais (WILLIAMSON, 1993).

Nesse sentido, analisar as redes de políticas públicas compreenderia examinar os vários atores interdependentes envolvidos na política. Cabe ressaltar que a gestão de redes de políticas públicas refere-se ao gerenciamento de interdependências (FLEURY, 2005). Outrossim, os autores Calmon e Costa (2013) destacam que quanto maior a capacidade

de governança de uma rede de política pública, maior será a probabilidade dessa rede alcançar resultados adequados convergentes a seus objetivos.

Além disso, para Calmon e Costa (2013) existem seis dimensões para analisar a capacidade de governança de uma política pública: Capital Social, Institucionalização, Sustentabilidade, Estrutura e Instrumentos de Coordenação, Comunicação e Informação e Análise. Percebe-se nesse ponto a relevância de pesquisas voltadas para a compreensão das dimensões que proporcionam uma maior capacidade de governança a essas redes de maneira que tais pesquisas atinjam os resultados almejados da melhor maneira possível.

Observando esse panorama mais geral, no Brasil, dentro dessas redes de políticas públicas, insere-se o PNAES. Esse Programa é uma política pública de educação, executado por meio do Ministério da Educação e tem como propósito a ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. O programa possui diretrizes norteadoras, porém, apresenta discricionariedade para que cada Instituição de Ensino Superior (IES) implemente suas ações de maneira a adaptar e atender às necessidades próprias de cada alunado. Além disso, prevê mecanismos de acompanhamento e avaliação gerais.

Adotando a capacidade de governança do PNAES como objeto de estudo, esta pesquisa visa contribuir para o campo da governança em políticas públicas. Pretende-se também buscar responder ao questionamento dos diversos atores interdependentes das redes de políticas públicas. Os demais objetivos da pesquisa serão descritos nos tópicos a seguir.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A pesquisa científica, em geral, parte-se de um questionamento fundamental. Considerando o panorama apresentado no tópico anterior, entende-se que um dos aspectos das políticas públicas está atrelado ao seu desenvolvimento em forma de rede, o qual exige a interação entre diversos atores coletivos em prol de objetivos comuns. Dessa maneira, para se entender essa rede em suas particularidades e depreender a partir de um processo de indução suas características mais gerais, este estudo restringe seu escopo analítico para as ações de assistência estudantil do PNAES dentro dos limites das ações efetuadas na Universidade de Brasília (UnB).

Feita essa restrição metodológica, este estudo prevê discutir o seguinte questionamento fundante: Quais elementos constituem a capacidade de governança da implementação do PNAES na UnB?

É um olhar da parte para o todo. Prevê-se depreender a capacidade de governança da implementação na UnB das ações de assistência do PNAES como um portal das possibilidades de como ocorre as redes de políticas públicas *in loco*. Assim, o problema da pesquisa fica evidente ao olhar do pesquisador tanto quanto para os propósitos da pesquisa, como um todo.

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a capacidade de governança em redes do PNAES a partir da implementação de suas ações de assistência estudantil dentro da UnB.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos desta pesquisa são os seguintes:

- a) Descrever as ações de assistência estudantil implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES;
- b) Identificar os atores envolvidos na implementação do PNAES na UnB;
- c) Caracterizar a capacidade de governança do PNAES na UnB;
- d) Identificar os facilitadores e os desafios enfrentados na governança do PNAES para a UnB.

1.4 JUSTIFICATIVA

Atualmente, busca-se a construção de uma cultura de inovação na gestão pública, a qual objetiva superar os desafios impostos pela contemporaneidade e conceber um modelo de governança que seja capaz de gerar o contexto necessário para a entrega de resultados aos cidadãos. Nesse contexto, abre-se espaço para se romper o padrão burocrático e patrimonialista, o qual tem por características: a lentidão decisória, o personalismo, a impunidade e a ineficiência dos serviços públicos (MURICI, 2010).

Nesse sentido, denota-se a importância também de estudos que subsidiem um modelo de governança adaptável e eficiente para todas as organizações e promovam essa cultura de inovação na gestão pública. No entanto, segundo Barbosa e Faria (2018), os estudos sobre governança no setor público ainda são incipientes. Posto isso, sugerem que há um amplo espaço a evoluir para um modelo de governança mais apropriado.

Constata-se, assim, que a pesquisa se faz relevante para a sociedade, uma vez que a investigação da governança em uma política pública traz subsídios norteadores para se verificar e otimizar a entrega dos resultados aos cidadãos. Nessa perspectiva, observa-se que estudos vêm sendo desenvolvidos na área como o de Oliveira e Pisa (2015) que criaram um Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) com o intuito de avaliar qual o grau de governança de cada ente federativo. No estudo desses autores, o Distrito Federal (DF) obteve o melhor resultado entre todos os entes federativos. Além do DF, apenas os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul ficaram com o IGovP acima de 0,700 demonstrando assim um *alto grau* de governança.

Ademais, Matias-Pereira (2014), por meio de uma pesquisa empírica e bibliográfica que teve por objeto os portais da transparência de duzentos municípios mais populosos do país, avaliou se as medidas e as ações implementadas pelos governantes estavam contribuindo para elevar o nível do controle social e da transparência na administração pública. Tal estudo sugere que, além da escolha mais efetiva dos governantes com perfis competentes e éticos que gerem confiança e interação com a sociedade por meio do desejo de informar à população com qualidade e tempestividade, o modelo de governança pública aplicada ao Estado deve ser aperfeiçoado. Ressalta-se também a atenção que se deve ter a coordenação, monitoramento, suporte tecnológico e de recursos humanos. Sugere-se que se deve ter um envolvimento mais efetivo dos atores institucionais para que seja viabilizado o sistema de transparência no país. Tais dimensões foram também abarcadas no presente estudo, direta e indiretamente.

Outro estudo feito por Matias-Pereira (2010) destaca que a consolidação e a institucionalização do processo de governança pública são os maiores desafios a serem superados pelo governo brasileiro. Isso decorre, porque se espera um funcionamento da administração pública mais efetivo e legítimo ao substituir o formato hierarquizados de organização pela inclusão de novos atores dentro de um direcionamento mais próximo de atuação em redes nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Em acordo com o estudo de Pollitt e Bouckaert (2011), entende-se que a governança tem por finalidade tornar o governo melhor informado, mais flexível e menos exclusivo.

Outrossim, em um estudo sobre a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Zani e Da Costa (2014) explicam que os expressivos avanços quanto à estrutura de governança e a interação entre os atores fomentam atualizações constantes no escopo do programa e que tais aspectos podem assegurar a manutenção da qualidade operacional alcançada. Do mesmo modo, os autores

afirmam que os estudos sobre governança requerem mais pesquisas empíricas que busquem a identificação dos instrumentos e dos mecanismos que mais mobilizem os atores na implementação de uma política pública mais efetiva. Pode-se compreender desse modo a importância de se pesquisar a forma como as políticas públicas são operadas, as dificuldades encontradas, os atores envolvidos, pois todos esses aspectos reforçam a relevância dos estudos que destacam a governança em políticas públicas.

Não obstante, Calmon e Costa (2013, p. 18) destacam que “embora haja uma ampla bibliografia tratando de questões relacionadas à natureza e importância das redes de políticas públicas, existem poucos trabalhos voltados para a análise dos aspectos relacionados à governança dessas redes”. Nesse sentido, são referências os trabalhos de Castro e Gonçalves (2014), Trindade (2015), Teles e Miranda (2016), Casarin, Piuchi e Giglio (2018) e Ferreira (2018) que focam em estudos de caso para debater esses pontos sobre redes de políticas públicas. Por conseguinte, verifica-se a pertinência da análise da governança em redes de políticas públicas para a comunidade acadêmica.

Diante disso, dada a lacuna da literatura, o presente estudo busca analisar a capacidade de governança em redes do PNAES a partir da implementação de suas ações de Assistência Estudantil. O intuito é de que a análise desse programa sirva de subsídio e contribua para a governança em políticas públicas de modo geral. Todavia, a pesquisa científica realizada é circunscrita a um escopo de análise. Portanto, optou-se por realizar o estudo na UnB, a qual está localizada no DF que, conforme estudo de Oliveira e Pisa (2015), é o ente federativo de maior grau de governança. Cabe salientar também a proximidade geográfica da UnB a órgãos fiscais e de controle da administração pública federal, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU) que são órgãos influentes na área de governança pública.

Ressalta-se que até o presente momento não foram realizados estudos sobre a governança no PNAES em universidades públicas e/ou institutos federais. À vista disso, esse estudo se diferencia dos demais, pois visa compreender quais elementos constituem a capacidade de governança da implementação do PNAES na UnB e com seus resultados verificar elementos que podem contribuir para a governança em rede de políticas públicas. Considera-se, ainda, que o PNAES é um programa em nível nacional nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), logo os resultados obtidos nesta pesquisa poderão contribuir para as demais instituições da federação. Além disso, a Universidade de Brasília foi selecionada tendo em vista que já possuía ações de assistência estudantil antes mesmo da promulgação do Decreto 7234/2010 e por ser a instituição em que a pesquisadora trabalha, o que contribui com a disponibilização e acesso às informações.

Por conseguinte, a presente pesquisa pode embasar estudos futuros e, ademais, evidenciar as facilidades e os desafios encontrados a UnB. Com isso, poderá aperfeiçoar a governança e estender suas práticas vitoriosas aos demais programas e políticas públicas. Nota-se, assim, a importância que tal estudo traz também para a UnB, a qual acolhe a realização da pesquisa e poderá, conseqüentemente, usufruir dos resultados desta.

No cenário global, a sociedade e o governo tendem obter ganhos com um serviço de qualidade com uma política que alcança seus propósitos. Essa sinergia auxilia no alcance dos resultados almejados, bem como rompe com padrões ineficazes. Considera-se também que padrões burocráticos e patrimonialistas que causam lentidão nos serviços e ineficiência nas políticas públicas são desestimulados quando se coloca em prática ações efetivas de governança, como a que este estudo pretende investigar.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação é composta por cinco capítulos. O primeiro capítulo trata da introdução na qual foi feita a apresentação do estudo, o problema de pesquisa, seus objetivos, justificativa, a estrutura da dissertação e, então, a descrição e os procedimentos metodológicos dos estudos a serem desenvolvidos.

Para a estruturação deste estudo foi desenvolvido o caminho metodológico chamado de *multipaper*, que é estabelecido através de uma compilação de artigos. O *multipaper* é uma metodologia de organização do estudo. Nessa perspectiva, além de um capítulo introdutório em são descritos os elementos de estruturação da dissertação – conforme apresentado no parágrafo anterior –, cada novo capítulo é redigido em formato de artigo (com resumo, introdução, revisão da literatura, métodos e técnicas, discussão e resultados e conclusões e recomendações e referências, próprios). O número de artigos a ser apresentado depende das dimensões do estudo, bem como das escolhas teórico-metodológicas adotadas na pesquisa. No caso deste trabalho, essa dissertação é composta por dois artigos, os quais são nomeados Estudo I e Estudo II, sendo apresentados, respectivamente, no Capítulos 3 e 4.

Para Duke e Beck (1999), o formato *multipaper* é mais apreciado que o formato tradicional de monografia. Isso decorre, porque, segundo os estudiosos, o *multipaper* possibilita, após o término da pesquisa, que já se tenha material para a publicação. Com isso, a divulgação científica dos resultados da pesquisa atinge um público maior de leitores.

Antes de apresentar os dois artigos que compõem o formato *multipaper* desta dissertação (Estudo I e Estudo II), o Capítulo 2 apresenta a metodologia desta pesquisa, trazendo os métodos e as técnicas utilizados no desenvolvimento do estudo. Posteriormente a essa apresentação metodológica, o Capítulo 3 apresenta o Estudo I, que tem como título “O programa nacional de assistência estudantil na UnB”. O Estudo I expõe, como metodologia, uma revisão bibliográfica e uma análise documental com o objetivo de descrever as AAE implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES, além de identificar os atores envolvidos nessa implementação.

O Capítulo 4 apresenta o Estudo II, que possui o título “Governança no PNAES: uma análise pela perspectiva dos envolvidos”. O Estudo II apresenta uma análise mais aprofundada da capacidade de governança em redes do PNAES por meio da análise das seis dimensões propostas por Calmon e Costa (2013). Como metodologia, foi feita uma análise documental e foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no PNAES dentro da UnB.

Por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações finais deste Trabalho. As referências gerais e os apêndices desta pesquisa seguem essas considerações finais. Dessa maneira, a estrutura desta dissertação está distribuída em cinco capítulos, sendo que os Capítulos 3 e 4 constituem artigos que seguem a metodologia do *multipaper* (DUKE; BECK, 1999).

2 METODOLOGIA

No presente capítulo, foi descrito o caminho metodológico empregado na pesquisa para que seus objetivos fossem alcançados. Nesse sentido, as seções estão assim divididas: caracterização da organização onde a pesquisa foi aplicada; descrição do PNAES; tipo de pesquisa; técnicas e procedimentos de coletas de dados; participantes da pesquisa. Essa organização fornece a descrição dos procedimentos que foram utilizados para efetivar o Estudo I e o Estudo II, bem como para delimitar o escopo da pesquisa.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

A Universidade de Brasília foi selecionada para a realização da pesquisa empírica, porque apresentou a implementação do PNAES e por ser a instituição na qual a pesquisadora exerce suas atividades profissionais, o que proporcionou maior facilidade de acesso às informações institucionais necessárias à realização da pesquisa. No que tange à autorização para realizar a pesquisa, segundo orientações de Creswell (2010) para assegurar os preceitos éticos da investigação, foram encaminhados à Universidade os seguintes documentos: Carta de Apresentação (Apêndice A) e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Institucional (Apêndice B). O primeiro documento apresentava a pesquisa e o segundo solicitava o acesso aos documentos e a autorização para a prática de entrevistas com os servidores pertinentes ao escopo do estudo. As solicitações foram atendidas e a pesquisa pode ser realizada.

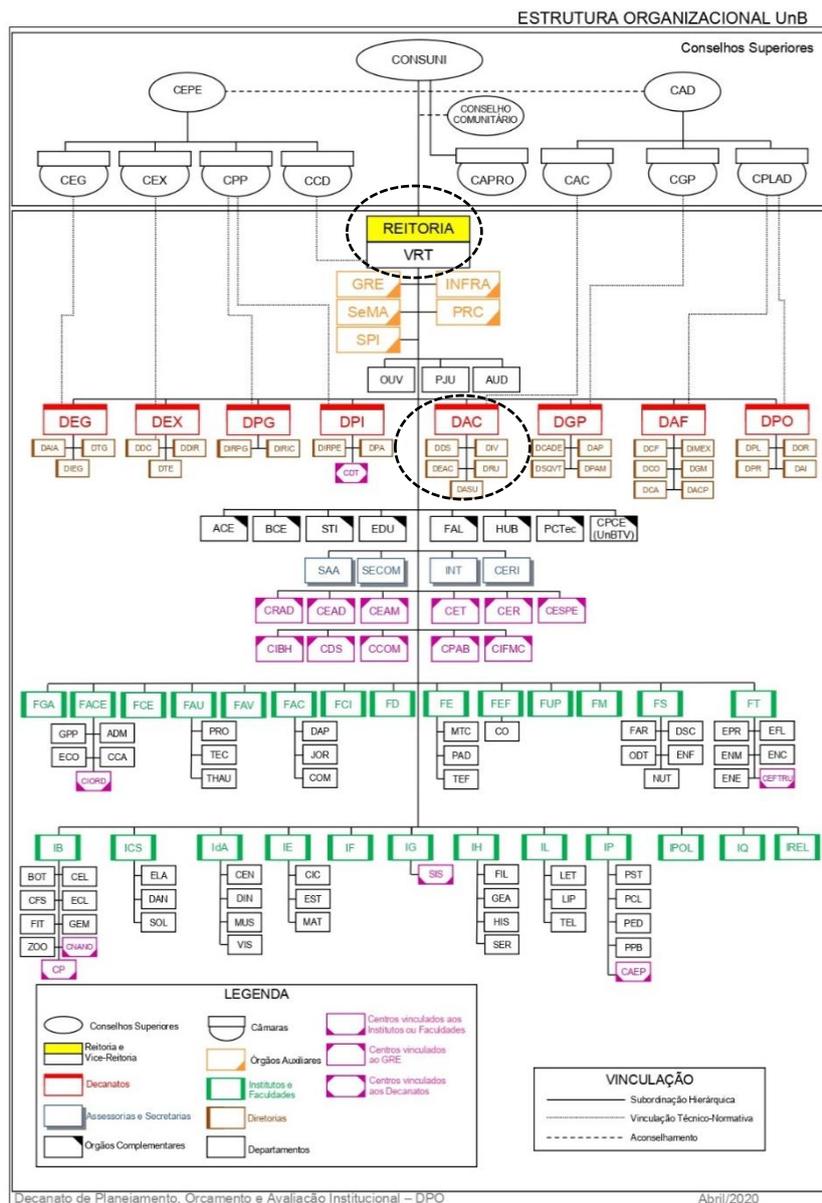
A Universidade foi instituída e é mantida pela Fundação Universidade de Brasília (Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961). A instituição é regida pelo *Estatuto e Regimento Geral da UnB* (2011) e por normas complementares, consoante evidenciado no *Relatório de Gestão de 2018*, da UnB (UnB, 2018). Em sua estrutura administrativa, verificou-se que é constituída pela Reitoria, Unidades Acadêmicas, Centros, Conselhos Superiores e Órgãos Complementares, conforme organograma funcional (Figura 1).

A Universidade segue princípios da gestão democrática, descentralização e racionalidade organizacional. Segundo seu *Estatuto* (UNB, 2011), a Instituição tem o objetivo de prestar serviço de qualidade nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, incorporados na formação de cidadãos qualificados para o exercício profissional e comprometidos na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais. Detém autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, consoante a *Constituição Federal*, de 1988. Atualmente, possui a seguinte missão, conforme o *Relatório de Gestão de 2018*:

Ser uma universidade inovadora e inclusiva, comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão, integradas para a formação de cidadãos e cidadãs éticos e qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para questões nacionais e internacionais, por meio de atuação de excelência (UNB, 2018, p.11).

Abaixo, pode-se conferir o organograma da UnB que realiza a supracitada missão:

Figura 1 - Organograma da UnB



Fonte: Sítio eletrônico da UnB (<https://www.unb.br/estrutura-administrativa>). Acessado em: 13 ago. 2020.

A partir do organograma acima, é possível verificar que o este estudo foi realizado no *Campus* Darcy Ribeiro junto com a Reitoria e o Decanato de Assuntos Comunitários, órgão responsável pela gestão das AAE, as quais, por sua vez, foram instituídas pelo PNAES dentro da estrutura da UnB. Outrossim, o recorte temporal da

pesquisa foi de 2010 a 2020, tendo como fator balizador a data do Decreto que instituiu o PNAES. Assim, nas próximas seções são apresentados o PNAES, o tipo de pesquisa, os procedimentos e os participantes da pesquisa.

2.1.1 Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

Frente às constantes e crescentes reivindicações por políticas de permanência de estudantes de baixa renda no ensino superior, surge o PNAES, criado pela Portaria nº 39/2007 do Ministério da Educação (MEC) e instituído posteriormente Decreto 7.234 em 2010. O Programa é fruto de muitas discussões sobre assistência estudantil que emergiram no Brasil a partir do debate entre o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e o MEC no início dos anos 2000.

Conforme dados do FONAPRACE (2001), confirmados pelo estudo de Pacheco e Ristoff (2004), a maioria dos estudantes que abandonavam o ensino superior tinha baixa renda e muitos destes foram obrigados a abandonar os estudos para trabalhar. O FONAPRACE, fundado em 1987, estabeleceu-se, ao longo dos anos, como importante ator no processo de luta e articulação da política de assistência estudantil nas diversas IFES. Seu papel principal, desde os primórdios era discutir, elaborar e propor ao MEC a política de Promoção e Apoio ao Estudante (FONAPRACE, 2012).

Cabe ressaltar que uma das principais conquistas desse órgão foi a transformação da Portaria em Decreto Presidencial, em 2010. A partir desse avanço, conseguiu a liberação de recursos do PNAES diretamente às IFES para que estas fizessem a manutenção de suas políticas de assistência. Evidencia-se que, anteriormente a esse feito, as universidades mantinham as próprias políticas de assistência estudantil financiadas com recursos próprios, advindos das taxas acadêmicas, dentre outros recursos, porém esses fundos não eram o suficiente para a manutenção adequada da política e de suas demandas (FONAPRACE, 2012).

O Decreto nº 7.234, de 2010, criou o PNAES com o objetivo de apoiar alunos carentes das instituições federais de ensino superior, almejando viabilizar a sua permanência na educação superior pública federal (MEC, 2012). O documento legal possui também como objetivo minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior, além de reduzir as taxas de retenção e evasão. Outrossim, busca contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Prevê-se, ainda, auxílio à moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital e atividades de cultura, esportes, creche e apoio pedagógico. Com isso, reconhece-se a importância da assistência estudantil, como um fator que pode contribuir para diminuir a desigualdade social e possibilitar a democratização da universidade. Além disso, o PNAES incentiva ações de acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (MEC, 2013).

O PNAES proporciona também às instituições federais de ensino superior e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia uma certa discricionariedade na execução das AAE, uma vez que considera a especificidade de cada área (ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas pelo corpo discente de cada instituição). Ainda, define que quem será atendido no âmbito do PNAES, priorizando os alunos oriundos da rede pública de educação básica ou os que possuem renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo, sem que sejam prejudicados os requisitos que as IFES tenham estabelecido (BRASIL, 2017).

De acordo com dados da Secretaria de Educação Superior (SESu), do MEC, o Programa demonstrou um crescimento constante em volume de orçamento, na proporção de sete vezes maior, entre 2008 e 2014 (de R\$ 101,2 milhões para R\$ 742,7 milhões). Assim, vê-se o quanto tem sido relevante a temática para o Governo e, conseqüentemente, para as universidades brasileiras (TCU, 2014). Lembrando que, segundo o Decreto do PNAES, as instituições de ensino superior devem prestar todas as informações referentes à implementação do programa quando solicitadas pelo MEC. Conforme Peixoto (2011), o PNAES é executado por meio do Fundo para Assistência Estudantil, constituído pelo equivalente a 10% do orçamento anual (excluída a rubrica de pessoal) que as IFES recebem do Tesouro Nacional.

É importante frisar que as áreas de atuação estratégica propostas pelo PNAES, que atualmente servem como base para implementação das ações das políticas de assistência estudantil nas universidades públicas, foram pensadas e recomendadas pelo FONAPRACE para sua melhor efetivação. Para Finatti, Alves e Silveira (2007), é importante o desenvolvimento de políticas públicas que proporcionem condições de permanência na Universidade aos discentes em vulnerabilidade social, pois somente assim os efeitos das desigualdades apresentadas pelo conjunto de estudantes comprovadamente desfavorecidos podem ser minimizados e reduzidos. Ressalta-se que esse público, ainda segundo Finatti, Alves e Silveira (2007), apresenta dificuldades concretas para prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso. De modo geral, pode-se

entender a relevância do PNAES no contexto nacional e seus desdobramentos nas políticas públicas adotadas pelo MEC.

No que tange a UnB, cabe ressaltar que existiam políticas de assistência estudantil antes da instituição do Decreto 7.234/2010 que visavam a redução da evasão discente e utilizavam recursos próprios da instituição. Porém, posteriormente ao decreto foi possível atender um número maior de discentes, uma vez que o PNAES destinou recursos do governo federal para atender especificamente a política nas instituições de ensino superior. Posto isto, entende-se que analisar a governança trará subsídios para a universidade melhorar e refletir sobre essa e outras políticas.

2.2 TIPO DE PESQUISA

Apresenta-se, neste tópico, o tipo de pesquisa que se realizou neste estudo. Para tanto, é pertinente expor o mapa metodológico que foi construído para se atingir os objetivos desta pesquisa. No mapa abaixo, faz-se uma descrição resumida do método e dos instrumentos utilizados em cada etapa do estudo, conforme os objetivos assumidos e o formato *multipaper* (Estudo I e Estudo II).

Quadro 1 - Mapa metodológico

Objetivo Geral				
Analisar a capacidade de governança em redes do PNAES a partir da implementação de suas ações de assistência estudantil dentro da UnB.				
Objetivos Específicos	Estudos	Metodologia		
a) Descrever as ações de assistência estudantil implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES; b) Identificar os atores envolvidos na implementação do PNAES na UnB;	Estudo I	<i>Lócus</i>	Universidade de Brasília	
		Abordagem	Qualitativa	
		Estratégia	Estudo de Caso	
		Natureza	Descritiva e Exploratória	
		Técnica	Documental e Bibliográfica	
		Instrumentos	Legislações, normativos, relatórios de gestão e editais.	Pesquisa em base de dados, bibliotecas digitais e bibliotecas
		Levantamento e coleta de dados	Arquivos físicos e portal eletrônico	Base de dados, portal de periódicos,

				repositórios e bibliotecas
		Tipo de material	Leis, decretos, instruções normativas, atos, relatórios de gestão, relatórios, planos de desenvolvimentos institucionais, manuais	Artigos e livros
		Registro de dados	Leitura e seleção de informações relevantes	Levantamento, análise e compilação dos dados encontrados
		Análise do conteúdo	Pré-análise, leitura, organização e interpretação de dados	Não se aplica
c) Caracterizar a capacidade de governança do PNAES a partir do capital social; institucionalização, sustentabilidade; estrutura e instrumentos de coordenação; comunicação; e informação e análise.	Estudo II	<i>Lócus</i>	Reitoria e DAC	
		Abordagem	Qualitativa	
		Estratégia	Estudo de Caso	
		Natureza	Descritiva e Exploratória	
		Técnica	Análise Documental, Bibliográfica e Entrevistas semiestruturadas	
		Instrumento	Roteiro prévio de entrevista	Pesquisa em base de dados, bibliotecas digitais e bibliotecas
		Levantamento e coleta de dados	Agendamento e aplicação do roteiro de forma online e individual	Base de dados, portal de periódicos, repositórios e bibliotecas
		Tipo de material	Transcrição das entrevistas	Artigos e livros
		Registro de dados	Anotações, gravações em áudio e transcrição	Levantamento, análise e compilação dos dados dos materiais
		Análise do Conteúdo	Categorização das respostas <i>a priori</i> , organização e análise das informações	Não se aplica

Contribuição da dissertação para a gestão

Identificar os facilitadores e desafios enfrentados na governança no PNAES para a UnB.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme apresentado no Quadro 1, a proposta da dissertação, acolhendo a disposição em formato *multipaper*, tem como bases das análises o Estudo I e o Estudo II. Nesse contexto, o Estudo I atende aos objetivos específicos (a) e (b), enquanto que o Estudo II abriga os objetivos específicos (c) plenamente. Com isso, o Capítulo 5 vai completar a discussão iniciada no Estudo II, completando, assim, o alcance do objetivo (d).

Voltando-se aos pressupostos metodológicos que embasam este trabalho, pode-se dizer ainda que, como evidencia Creswell (2010), a pesquisa qualitativa emprega métodos múltiplos que são interativos e humanísticos. É utilizada quando o tema foi pouco explorado em dada amostragem ou grupo de pessoas ou quando a temática é inédita. As pesquisas qualitativas contemplam a subjetividade, a descoberta, a valorização da visão de mundo dos sujeitos e suas amostras são intencionais, selecionadas por tipicidade ou por acessibilidade, sendo seus dados tratados por meio de análises de cunho interpretativo (VERGARA, 2012).

A abordagem qualitativa se torna viável quando o fenômeno a ser estudado é complexo, de natureza social e de difícil quantificação, sendo necessária a observação, análise e registro das interações entre as pessoas; e entre os indivíduos e o sistema (LIEBSCHER, 1998). Marconi e Lakatos (2018), por sua vez, definem que as pesquisas qualitativas buscam analisar e interpretar em profundidade determinado fenômeno para que seja possível descrever a complexidade do objeto pesquisado.

Dadas tais definições, a presente pesquisa é caracterizada com abordagem qualitativa (Quadro 1), pois objetiva analisar a capacidade de governança em redes do PNAES a partir da implementação de suas AAE. Logo, a abordagem qualitativa se mostra vantajosa para este estudo, pois permite alcançar detalhes relevantes à pesquisa, tendo em vista que o valor das evidências pode ser obtido e analisado através de múltiplas fontes, quais sejam: entrevistas e análise documental. Isso proporciona uma maior profundidade e abrangência ao estudo. Essas possibilidades da pesquisa qualitativa demonstram-se adequada para investigação do objeto de estudo, PNAES, dentro do escopo selecionado, a implementação das AAE na UnB em conformidade com a PNAES.

Além disso, ressalta-se que a natureza desta pesquisa é descritiva e exploratória, pois são tipologias metodológicas apropriadas quando o tema escolhido é pouco conhecido ou explorado. Nesses casos, torna-se difícil formular hipóteses precisas e

operacionalizáveis, logo a pesquisa descritiva de caráter exploratório é mais indicada. E, considerando que, neste estudo, o objeto a ser inquerido é a capacidade de governança em redes do PNAES na UnB e que não há estudos aprofundados sobre esse tópico, a pesquisa descritiva e exploratória torna-se a via metodológica mais adequada ser desenvolvida.

Como estratégia de investigação, é aplicado o estudo de caso. Consoante Stake (2005), os estudos de caso podem ser classificados em dois tipos: intrínsecos ou instrumentais. Conforme conceitua o supracitado autor, os estudos de caso intrínsecos almejam o aprofundamento de um caso particular por entendê-lo como relevante e busca, assim, compreender as particularidades do caso analisado. Por instrumental, ao contrário do anterior, utiliza-se um caso específico como base para uma visão mais apurada sobre determinada questão mais ampla. Ademais, visa contribuir para o desenvolvimento de outras teorias e pode ser utilizado na compreensão de outros casos de forma a transcender o caso e dão suporte a futuras investigações. Compreendida essa classificação, esta pesquisa vai ao encontro do que Stake (2005) define como *estudo de caso instrumental*, uma vez que, ao analisar o caso do PNAES na UnB, poder-se-á fornecer *insights* e contribuições teóricas para a análise da capacidade de governança em redes de políticas públicas.

2.3 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS

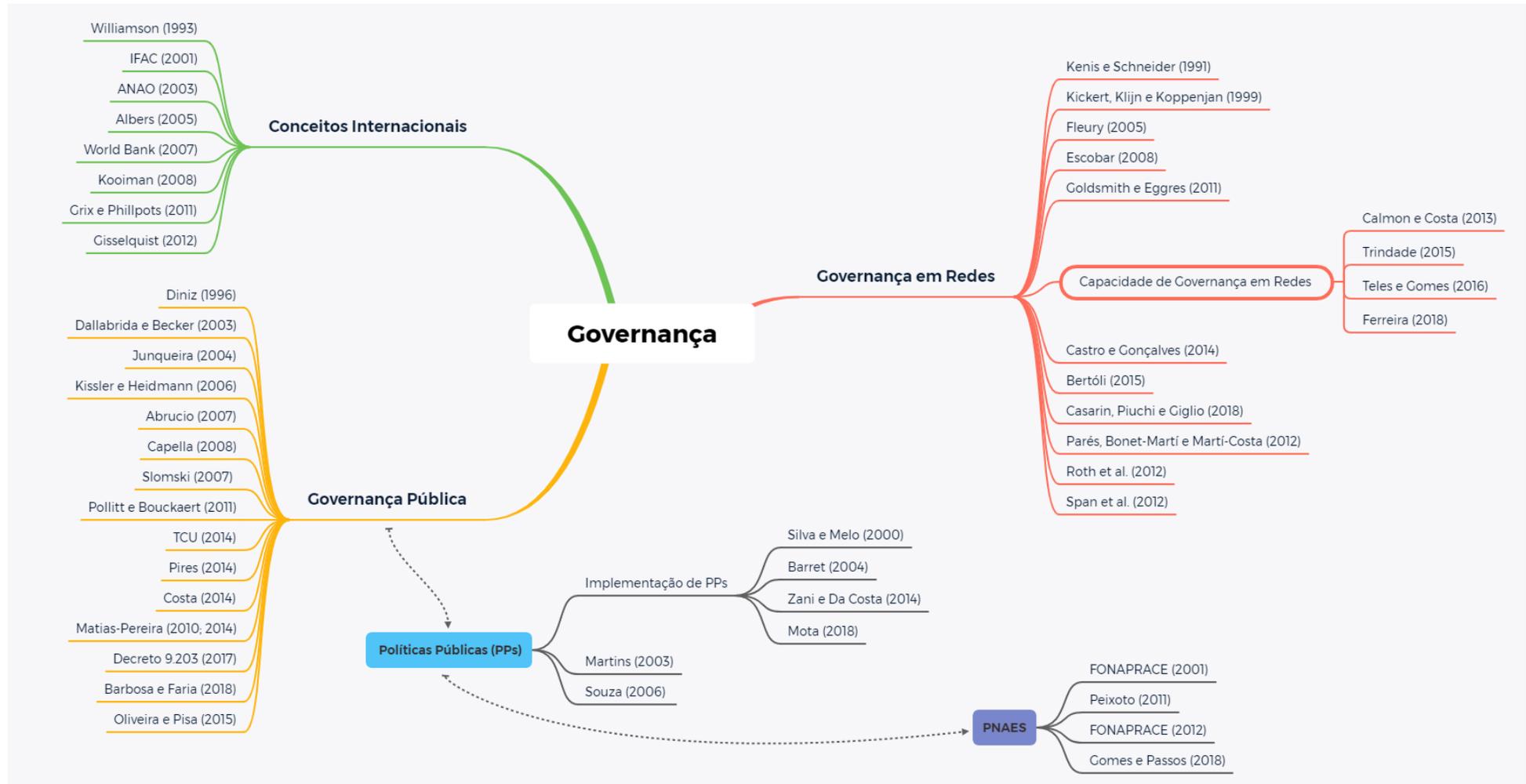
Visando atingir os objetivos propostos pela pesquisa, foram definidos os seguintes tipos de informações necessárias: revisão de literatura, pesquisa documental e entrevistas. A revisão de literatura abarcou conceitos sobre governança em políticas públicas, bem como aspectos de governança pública, governança em redes e, por fim, chegando ao conceito de capacidade de governança de redes de políticas públicas. A busca foi feita nos meses de agosto a outubro de 2019 nas bases *ProQuest* e *Spell*, além do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Como descritores foram utilizados os termos “governança”, “governança em políticas públicas”, “governança em redes” e “programa nacional de assistência estudantil” e em inglês “*governance*”, “*governance in public policies*”, “*network governance*”. O termo “programa nacional de assistência estudantil” não foi traduzido para o inglês, por se tratar de um programa específico do Brasil. Foram encontrados 52 artigos e, destes, apenas 36 revisados por pares, três dissertações e uma tese. Após uma

leitura dos títulos e resumos foram excluídos 23 artigos, pois não apresentava pertinência ao tema. E por fim, treze artigos foram analisados em profundidade e duas dissertações e uma tese. Salienta-se que outros autores foram localizados a partir das referências dos textos selecionados que se mostraram relevantes para o presente estudo. Outrossim, cabe salientar que não foi encontrado nenhum estudo sobre a análise da capacidade de governança em redes de políticas públicas do PNAES.

Abaixo é exposto o mapa de literatura que, segundo Creswell (2010), possui o intuito de proporcionar um resumo visual dos estudos realizados por outros pesquisadores sobre o tema.

Figura 2 - Mapa de literatura



Fonte: Elaborada pela autora.

A Figura 2 apresenta de forma visual todos os principais autores retomados nesta dissertação na construção da revisão bibliográfica. Pode-se depreender que um corpo teórico sobre o tema, só que este é ainda recente e não cobre o escopo desta pesquisa: a capacidade de governança em redes de políticas públicas do PNAES na UnB. O que valida e justifica a realização desta pesquisa no seio da comunidade acadêmica.

Além disso, conforme Creswell (2010), definir o tipo de informação a ser recolhida antes da pesquisa ou permitir que essa surja dos participantes do estudo. Desse modo, é essencial conhecer os participantes da pesquisa, por isso esse é o tema do próximo tópico.

2.4 PARTICIPANTES DA PESQUISA

A escolha dos participantes da pesquisa baseou-se nos resultados do Estudo I que identificou os atores envolvidos na implementação das ações do PNAES na UnB. Inicialmente foram identificados os seguintes atores: atores internos e atores externos. Foram identificados como atores internos: Reitoria; Consuni; CAD; CAC; Ouvidoria; Auditoria; PJU; DEG; DAC; DAF; DPO; e estudantes beneficiários dos programas de assistência estudantil na Universidade de Brasília. Quanto aos atores externos, foram identificados: SESu, do MEC; ANDIFES; CGU; FONAPRACE.

No entanto, tendo em vista o tempo para realizar a pesquisa e outras limitações físicas e estruturais, esta pesquisa abrangeu apenas os atores no âmbito interno da Universidade de Brasília. Em especial, a pesquisa concentrou-se no decanato responsável pela gestão do programa, o DAC, consoante art. 144 do *Estatuto e Regimento Geral da UnB* (2011). Ao todo participaram das entrevistas sete servidores, dentre eles técnicos e docentes, do DAC e da Reitoria. Entende-se que sete entrevistados atenderam a saturação, uma vez que o DAC possui cinco diretorias e que a governança é envolvida em um nível estratégico e não operacional. No entanto, seguindo os padrões éticos de pesquisa de Creswell (2011) e, para garantir a anonimato dos participantes da pesquisa, não foram descritos os cargos dos entrevistados, nem o tempo de serviço ou algum outro fator que permitisse a sua identificação. Ademais, na metodologia do Estudo II foram detalhadas como ocorreram as entrevistas dentre outros esclarecimentos sobre o roteiro de entrevistas e metodologia utilizada.

Tal escolha baseia-se na perspectiva de Creswell (2010), pois, segundo o autor, a seleção dos participantes em pesquisas qualitativas deve ser realizada de maneira proposital, deliberada, para que atenda ao maior número de informações úteis à

interpretação do assunto. Desse modo, esta pesquisa apoiou-se na relação dos sujeitos com o *locus* de pesquisa e na capacidade de retratarem a realidade investigada. Essa foi a delimitação dos participantes realizada neste estudo.

2.5 DESCRIÇÃO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DO ESTUDO I

O Estudo I é caracterizado como uma pesquisa com abordagem qualitativa, conforme Marconi e Lakatos (2018). De acordo com as autoras, as pesquisas qualitativas buscam analisar e interpretar em profundidade determinado fenômeno para que seja possível descrever a complexidade do objeto pesquisado. A natureza é descritiva e exploratória, pois são utilizadas especialmente quando o tema escolhido é pouco conhecido ou explorado e se torna difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Nesse estudo, busca-se, a partir de uma pesquisa descritiva e exploratória, descrever as AAE implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES, além de identificar os atores envolvidos nessa política.

Como estratégia investigação, foi aplicado o estudo de caso, seguindo a proposta de Stake (2005). O estudo de caso a ser aplicado é o instrumental, uma vez que se prevê fornecer *insights* e contribuições teóricas para análises da governança de políticas públicas que extrapolam o contexto da implementação da UnB.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizada como técnica de coleta de dados: a análise documental. Foram utilizadas pesquisas bibliográficas em base de dados e documental. Como documentos, foram considerados: estatutos; regimentos gerais; relatórios de gestão; e orçamentos – sobretudo os referentes aos exercícios de 2010 a 2019. Destaca-se, novamente, que o recorte temporal inicial foi o ano da publicação do Decreto do PNAES, isto é, o ano de 2010; e o recorte final é 2020. O levantamento, a coleta e a análise estendeu-se entre os meses de agosto a outubro de 2019. A lista dos documentos analisados consta no Apêndice C deste trabalho e metodologia detalhada no Estudo I.

2.6 DESCRIÇÃO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DO ESTUDO II

O Estudo II também é uma pesquisa de abordagem qualitativa, considerando, ainda, a natureza descritiva e exploratória conforme preceituam Creswell (2010) e Marconi e Lakatos (2018). Como estratégia investigação, foi aplicado o estudo de caso instrumental, conforme Stake (2005), uma vez que, ao analisar o caso do PNAES na UnB,

pode-se fornecer *insights* e contribuições teóricas para análises da capacidade de governança em redes de políticas públicas – como já foi dito anteriormente.

Visando o alcance dos objetivos propostos nesse artigo foi construído um caminho metodológico baseado em duas fases. Na primeira fase foi feita uma pesquisa bibliográfica para o levantamento de estudos mais recentes sobre o tema de governança em políticas públicas. Para tanto, foram consultadas as bases de dados onde foram selecionados artigos, avaliados por pares, além de dissertações e teses que abordavam a temática na perspectiva de enriquecer o arcabouço teórico desta pesquisa.

Posteriormente, foi feita uma análise documental com o propósito de extrair informações relevantes sobre o objeto estudado; e, então, foram realizadas entrevistas que objetivaram identificar a percepção dos atores sobre a capacidade de governança. Além disso, essas entrevistas ajudaram a identificar os facilitadores e os desafios enfrentados na aplicação das práticas de governança no PNAES na UnB. Para esse estudo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas consoante a definição de Marconi e Lakatos (2018), baseadas em questões centrais, mas que ofereciam liberdade de diálogo entre o pesquisador e os participantes.

O roteiro foi composto por onze questões elaboradas em torno de sete tópicos, sendo as seis dimensões propostas por Calmon e Costa (2013) – capital social, institucionalização, sustentabilidade, estrutura de coordenação, comunicação, informação e análise – com o propósito de caracterizar a capacidade de governança do PNAES e o último tópico teve o intuito de identificar os facilitadores e os desafios enfrentados na governança do PNAES na UnB. Ao todo foram realizadas seis entrevistas com servidores técnicos e docentes do Decanato de Assuntos Comunitários (DAC). A partir dos dados coletados entre os entrevistados, percebeu-se que o Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO) era apenas o responsável pelo orçamento do programa, no entanto o DAC é o setor responsável pela gestão, deliberação e diretrizes do programa na universidade. Assim, optou-se por não aplicar entrevistas no DPO.

A primeira entrevista, foi realizada como pré-teste em consonância com os preceitos de Marconi e Lakatos (2018). Desse modo, o roteiro foi considerado válido para a pesquisa, pois demonstrou-se consistente para atender aos objetivos propostos e não foi necessário sofrer ajustes significativos. Em seguida, foram realizadas mais cinco entrevistas, de maneira individual, entre os dias 02 de junho e 02 de julho de 2020. Os procedimentos foram gravados, com autorização explícita dos participantes, de acordo com os preceitos de ética e tiveram a garantia do sigilo dos dados, do anonimato além do uso exclusivo para fins acadêmicos. Ressalta-se que, para garantir a anonimato dos

participantes da pesquisa, não foram descritos os cargos dos entrevistados, nem o tempo de serviço ou algum outro fator que permitisse a sua identificação.

As entrevistas foram transcritas e analisadas conforme as categorias definidas *a priori* baseadas nas seis dimensões de Calmon e Costa (2013). A técnica de análise utilizada nesse estudo foi a de conteúdo definida por Bardin (2011, p. 40) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Tal técnica é organizada em três fases: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) o tratamento dos resultados – inferência e interpretação.

Na etapa da pré-análise, foram preparados e sistematizados os materiais para a análise onde foi feita a leitura flutuante, a escolha dos documentos e discursos a serem analisados, a ponderação de hipóteses e objetivos, a referenciação de índices e, então, a preparação do material. Posteriormente à organização do material efetivada na pré-análise, realizou-se a etapa de exploração do conteúdo. Nessa etapa, foram analisados os textos de acordo com as categorias de análise. Ao final, no tratamento dos resultados as informações, estas foram tratadas com intuito de atingir os objetivos deste trabalho.

Nos Capítulos 3 e 4, pode-se ter acesso aos Estudos I e II respectivamente e em sua íntegra. Após esses capítulos, o Capítulo 5 apresenta a discussão dos resultados, bem como as conclusões e as recomendações deste estudo, como um todo. As referências gerais e os apêndices podem ser conferidos nas últimas seções deste trabalho.

3 ESTUDO I: O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNB

RESUMO: O presente estudo identificou as ações de assistência estudantil implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES. Também detectou os atores envolvidos na implementação das ações do PNAES na UnB. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, utilizando, como estratégia de investigação, o estudo de caso e a técnica de coleta de dados a partir de pesquisa documental. Foram analisados 43 documentos públicos referentes ao PNAES na UnB. Verificou-se, neste estudo, que existe um certo nível de governança na implementação das quinze ações de assistência estudantil, nos atores envolvidos, na divisão de competências no âmbito do Decanato de Assuntos Comunitários (DAC), nas estratégias e também na condução da política como um todo. Quanto aos relatórios de gestão, evidencia-se que esses proporcionam transparência aos programas instituídos, porém houve certa dificuldade tanto na busca de informações, quanto na análise dos dados apresentados nesses, por não existir um padrão na divulgação e uniformidade dos mesmos. Ressalta-se que existem mecanismos de auditoria e controle externo aos programas e que, internamente, não há um adequado monitoramento. Por outro lado, constata-se uma evolução nos instrumentos de gestão. Os resultados indicaram que o modelo de governança praticado na UnB obteve alguns avanços nos últimos anos, no sentido de normatização da governança na UnB, ou seja em sua concepção e institucionalização, mas ainda possui amplo espaço para evoluir por meio da adoção das melhores práticas indicadas pelo próprio Decreto nº 9.203/2017. Além disso, pode-se verificar que os princípios, mecanismos e diretrizes não são suficientes para uma análise mais detalhada de uma política pública, uma vez que existem vários atores envolvidos em uma rede. Dessa forma, de acordo com a revisão da literatura é possível perceber que existe apenas uma repetição de princípios, mecanismos e diretrizes de governança desde IFAC (2001) em nível internacional que foi trazido para o Brasil em 2014 com o TCU(2014) e posteriormente instituída no Decreto 9.203/2017. Assim, sugere-se que sejam analisadas outras dimensões que compõe a rede de política pública e a capacidade de governança dessa.

Palavras-chave: governança; setor público; políticas públicas.

ABSTRACT: *The present study identified the student assistance actions implemented by UnB, according to the PNAES guidelines. It also identified the actors involved in the implementation of the PNAES actions at UnB. This is a qualitative research, descriptive and exploratory, investigation strategy, case study and data collection technique, documentary research. Forty-three public documents referring to the PNAES were analyzed at UnB. It was found in this study that there is a certain level of governance implementation of the 14 student assistance actions, in the actors involved, in the division of competences within the Community Affairs Office (DAC), in the strategies and in the conduct of the policy as a whole. As for the management reports, it is evident that these provide transparency to the instituted programs, however there was some difficulty both in the search for information and in the analysis of the data presented in them, as there is no standard in their disclosure and uniformity. It should be noted that there are audit and control mechanisms external to the programs and that, internally, there is no adequate monitoring. On the other hand, there is an evolution in management instruments. The results indicated that the governance model practiced at UnB has made some progress in recent years, in the sense of standardizing governance at UnB, that is, in its conception and institutionalization, but it still has ample room to evolve through the adoption of the best practices indicated by Decree nº 9,203 / 2017. In addition, it can be seen that the principles, mechanisms and guidelines are not sufficient for a more detailed analysis of a public policy, since there are several actors involved in a network. Thus, according to the literature review, it is possible to notice that there is only a repetition of governance principles, mechanisms and guidelines since IFAC (2001) at an international level that was brought to Brazil in 2014 with TCU (2014) and later instituted in Decree 9.203 / 2017. Thus, it is suggested that other dimensions that make up the public policy network and its governance capacity be analyzed.*

Keywords: *governance; public sector; public policies.*

3.1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas surgem de demandas específicas da sociedade e vêm ganhando notoriedade em diversas esferas (assistência social, educação, cultura, dentre outros). Podem ser compreendidas como um ciclo que, para Jann e Wegrich (2007) é composto pelas seguintes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. É na fase da implementação que uma política sai do papel e começa a atuar efetivamente.

Diversos atores atuam nas várias fases que compõe uma política pública. Considera-se, ainda, que, muitas das vezes, a política não consegue atingir sua finalidade a qual foi concebida e os atores possuem grande influência nesse processo. Devido à multiplicidade de atores envolvidos nos diversos níveis governamentais, as formas tradicionais de análise das políticas públicas não atendem à resolução de problemas, os quais, por sua vez, são cada vez mais complexos.

Nessa perspectiva, com o intuito de tornar o Estado mais eficiente, o conceito de governança foi trazido para o setor público. Seus focos essenciais de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações entre governo e setor privado. Esse conceito institui uma relação de responsabilização (*accountability*) entre interessados, bem como uma interação contratual de planos, metas e objetivos pactuados entre as partes envolvidas (TCU, 2014).

Aliada a governança pública, nota-se nas últimas décadas que os estudos de políticas públicas ganharam uma maior visibilidade e relevância (SOUZA, 2006) – em especial, as políticas sociais. Nesse contexto, o acesso à Educação Superior no Brasil surgiu como estratégia de minimizar as desigualdades sociais e regionais. Com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, surgiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que foi instituído, pelo Ministério da Educação (MEC), pela portaria nº 39/2007, o qual delimitou ações e diretrizes para as Instituições de Ensino Superior com o intuito de combater as desigualdades sociais, tornando-se política pública em 2010 com a publicação do Decreto nº 7.234/2010.

A análise do PNAES, como objeto do presente artigo, se processará a partir da revisão da literatura a fim de se compreender a estrutura de atores responsáveis pelo desenvolvimento da política, a interação e a estrutura de governança. Tal análise trará subsídios para a discussão sobre a atuação integrada dos atores e o aperfeiçoamento da instituição para o alcance dos objetivos do programa e atendimento dos cidadãos. Posto

isso, este trabalho propõe uma análise sobre o PNAES e a sua governança no âmbito da Universidade de Brasília (UnB). Para alcançar tal objetivo, almeja-se descrever as Ações de Assistência Estudantil (AAE) implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES; bem como identificar os atores envolvidos na implementação das ações do PNAES na UnB. A partir desses dados, a proposta é analisar a governança do PNAES na UnB.

3.2 REFERENCIAL TEÓRICO

3.2.1 Governança no Setor Público

São distintos os conceitos de governança, podendo ser interpretados de diversas maneiras (CAPELLA, 2008). A abordagem é advinda do setor privado e foi adaptada para o setor público. O conceito de governança corporativa compreende a maneira como as organizações são administradas e governadas. Já a governança no setor público pode ser entendida como os princípios de governança são empregados pelo Estado como uma proposta de melhoria e para atender as demandas da sociedade.

Para Kissler e Heidemann (2006), a definição original da governança pública pode ser associada ao debate político-desenvolvimentista, no sentido de que as políticas de desenvolvimento se orientam por certos pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, indispensáveis ao desenvolvimento de todas as sociedades. Nesse mesmo sentido, Matias-Pereira (2010) entende a governança como um conjunto desses mesmos fatores que aferem o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos em uma organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com o intuito de garantir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Por conseguinte, o poder é considerado como elemento-chave da governança pública. Segundo Dallabrida e Becker (2003, p. 13), seria “o exercício do poder e da autoridade para gerenciar um país, um território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, incluindo como atores e agentes estatais”. Slomski (2007) corrobora essa perspectiva quando ressalta que a governança é a forma como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, na busca de seu desenvolvimento.

Para Pires (2014), os acordos de governança iniciam-se com os objetivos pontuais, e, consoante ganham legitimidade social e política, agregam um conjunto maior de temas com os quais buscarão lidar em sua dinâmica. Para isso, deve-se perceber uma aceitação da comunidade local que define à governança um nível de credibilidade para, assim, gerenciar os conflitos dos problemas coletivos públicos. Esses acordos são, portanto, vistos como responsabilidade dos governantes, uma vez que estes são responsáveis por atender aos anseios dos cidadãos.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica, pode-se compreender que, em meados dos anos 1992, surgiram três princípios da governança: transparência, integridade e *accountability*. Tais princípios foram apresentados pelo *Cadbury Report*, relatório emitido pelo Public Sector Committee (PSC), e, posteriormente, foram divulgados em 2001 no *Estudo 13*, elaborado pelo mesmo órgão. Esse comitê tem caráter permanente e coordena a nível mundial as necessidades relacionadas a relatórios financeiros, contábeis e de auditoria de pessoas envolvidas com o setor público. O PSC é considerado referência mundial e faz parte da International Federation of Accountants - Federação Internacional de Contadores (IFAC). Outrossim, o PSC entende que esses princípios contribuem em nível mundial para a melhoria da governança e prestação de contas no setor público (IFAC,2001).

Além dos três princípios, o PSC (IFAC, 2001) define quatro dimensões da governança que quando aplicados ao setor público atuam como pilares que sustentam os princípios de governança pública. Essa dimensão são, a saber: (i) padrões de comportamento; (ii) estruturas e processos organizacionais; (iii) controle; e (iv) relatórios externos. Cada dimensão será definida no Quadro 2:

Quadro 2 - Dimensões da governança segundo o PSC/IFAC

Dimensão	Definição	Recomendações
Padrões de Comportamento	Como a gestão da organização exerce a liderança na determinação dos valores e padrões de organização, que definem a cultura da organização e o comportamento de todos dentro dela.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderança 2. Códigos de Conduta <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Probidade e propriedade 2.2. Objetividade, integridade e honestidade 2.3. Relacionamento
Estrutura e Processos organizacionais	Como a parte institucional da organização é nomeada e organizada, como as suas responsabilidades são definidas e a responsabilização é conduzida.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Responsabilidade em prestar conta estatutária 2. Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público 3. Comunicação com as partes interessadas 4. Papéis e responsabilidades <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Equilíbrio de poder e autoridade 4.2. O grupo de governo 4.3. O presidente

		4.4. Membros do grupo de governo não executivo 4.5. Administração executiva 4.6. Política de remuneração
Controle	Rede de vários controles estabelecidos pela gestão da organização para apoiá-la na consecução dos objetivos da entidade, a eficácia e a eficiência das operações, a confiabilidade dos relatórios internos e externos, e o cumprimento das normas, regulamentos e políticas internas e externas à organização pública.	1. Gestão de risco 2. Auditoria interna 3. Comitês de auditoria 4. Controle interno 5. Orçamento 6. Administração financeira 7. Treinamento de pessoal
Relatórios Externos	Como a parte institucional da organização faz a demonstração da sua responsabilização financeira pela gestão dos recursos públicos e o desempenho do seu uso.	1. Relatórios anuais 2. Uso de normas contábeis apropriadas 3. Medidas de desempenho 4. Auditoria externa

Fonte: Adaptado pela autora dos dados e das informações presentes no IFAC (2001).

Segundo o IFAC (2001), a governança está ligada à garantia da supremacia do interesse público. Depreende-se do Quadro 2 que as recomendações – assim como as dimensões – estão focadas nos gestores do setor público, pois estão direcionadas para a liderança, sua influência na cultura organizacional além de como a estrutura foi definida e como foi descentralizada a responsabilização denotando a forte integração com os princípios de transparência e integridade. Frisam-se também as formas de controle que são instituídas visando a consecução dos objetivos. Além disso, os relatórios externos são orientados para a prestação de contas ou *accountability*.

Corroborando com os princípios e diretrizes do IFAC (2001), Barbosa e Faria (2018) realizaram um estudo de abordagem qualitativa, de cunho descritivo, no qual analisaram de que forma a adoção dos princípios de governança no setor público propostos no modelo do PSC (IFAC, 2001), o *Estudo 13*, contribuiriam para uma gestão pública mais efetiva na administração direta do Estado de Goiás. Concluíram que o modelo de governança praticado na administração direta do Estado de Goiás obteve alguns avanços nos últimos anos e destacam a importância da contínua aplicação de tais práticas recomendadas pelo PSC (IFAC, 2001).

Em 2003, o Australian National Audit Office - Escritório Nacional de Auditoria da Austrália (ANAO) publicou um guia de melhores práticas de governança para o setor público, o qual contempla seis princípios: liderança, compromisso e integração, além dos três instituídos pela IFAC (2001) – transparência, integridade e prestação de contas. Frisa-se que tal escritório oferece serviços de auditoria especializada em práticas de governança no setor público.

Posteriormente, em 2007, o World Bank trouxe sete princípios para a governança, a saber: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*. Segundo o World Bank (2007), o conceito de governança presume a existência de um Estado de Direito, calcado em uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; constituído de uma burocracia tomada de ética profissional na qual as políticas são planejadas de forma previsível, aberta e transparente. Presumem a existência de um braço executivo que se responsabilize por suas ações, adotando os sete princípios supracitados. Tal definição vai ao encontro do entendimento de Matias-Pereira (2010), o qual destaca a relevância do desempenho dos arranjos institucionais que conduzem e sistematizam transações socioeconômicas entre governo, sociedade e mercado, bem como a articulação e a cooperação entre atores sociais e políticos envolvidos no funcionamento de tais arranjos.

Assim, os princípios internacionais de governança podem ser sistematizados, conforme a Figura 3, abaixo:

Figura 3 - Princípios Internacionais de Governança.



Fonte: Elaborada pela autora com base na literatura (IFAC, 2001; ANAO, 2003; WORLD BANK, 2007).

A Figura 3 apresenta uma síntese dos princípios internacionais de governança, baseados no IFAC (2001), na ANAO (2003) e no World Bank (2007). Constata-se que a ANAO (2003) engloba os princípios do IFAC (2001) e acrescenta liderança, compromisso e integração. Já o World Bank (2007) apresenta sete princípios que, além do item transparência que é comum nas propostas de ANAO e IFAC, as nomenclaturas dos demais foram alteradas. Todavia, entre as três propostas, existe uma correlação semântica na definição, como, por exemplo, nos termos compromisso e responsabilidade.

A governança abarca “mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; interações entre estruturas e processos, as quais determinam como os cidadãos e partes

interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos” (TCU,2014, p. 18). Embora haja esse prisma, o Brasil não possui indicadores de eficiência e, quando os têm, estes não são claros e objetivos segundo Slomski (2007). Logo, o alcance de uma adequada governança e a utilização eficiente dos recursos precisam de melhorias. A falta de governança está presente em todos os níveis da gestão pública – União, Estados, Municípios e Distrito Federal –, conforme TCU (2014). Além disso, evidencia-se que a falta de governança prejudica a qualidade do serviço ofertado à população. Conforme pesquisas realizadas desde 2012, o TCU indica que, em grande parte das áreas, o dinheiro público não é bem investido. Destaca-se, ainda, que o governo não possui indicadores claros sobre a eficiência do gasto público acarretados por falhas de planejamento e de gestão (TCU, 2014).

Percebe-se que, apenas em 2014, que o TCU desenvolveu o Referencial Básico de Governança (RBG) que trouxe para o contexto dos órgãos da administração pública federal o conceito de governança no serviço público. Esse conceito veio trazendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle que quando postos em prática direcionam, avaliam e monitoram a atuação da gestão governamental. O objetivo da atuação desses mecanismos é conduzir a execução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014). O RBG (TCU, 2014) contempla os mesmos sete princípios destacados pelo World Bank (2007). No Quadro 3 podem ser sintetizados os princípios, os mecanismos e os componentes de governança destacados pelo RBG (TCU, 2014):

Quadro 3 - Governança no Setor Público RBG/TCU (2014)

Mecanismos	Componentes	Princípios
Liderança	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pessoas e Competências; 2. Princípios e comportamentos; 3. Liderança Organizacional; 4. Sistema de Governança. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Legitimidade 2. Responsabilidade 3. Probidade
Estratégia	<ol style="list-style-type: none"> 5. Relacionamento com partes interessadas; 6. Estratégia Organizacional 7. Alinhamento Transorganizacional 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Equidade 5. Eficiência
Controle	<ol style="list-style-type: none"> 8. Gestão de Riscos e controle interno; 9. Auditoria Interna; 10. <i>Accountability</i> e Transparência 	<ol style="list-style-type: none"> 6. <i>Accountability</i> 7. Transparência

Fonte: elaborado pela autora, baseado no RBG/TCU (2014).

Cabe salientar que os mecanismos, componentes e princípios do RBG (TCU, 2014) estão alinhados às diretrizes e recomendações do IFAC (2001), bem como aos sete

princípios do Word Bank (2007). Posto isso, em 22 de novembro de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.203, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e funcional.

O Decreto 9.203/2017 é um reconhecimento por parte do governo federal que assinala a importância da governança para o setor público. Tal decreto pontua princípios, diretrizes e mecanismos da governança pública. Seus principais pontos sintetizamos no Quadro 4:

Quadro 4 - Governança no Setor Público segundo o Decreto 9.203/2017

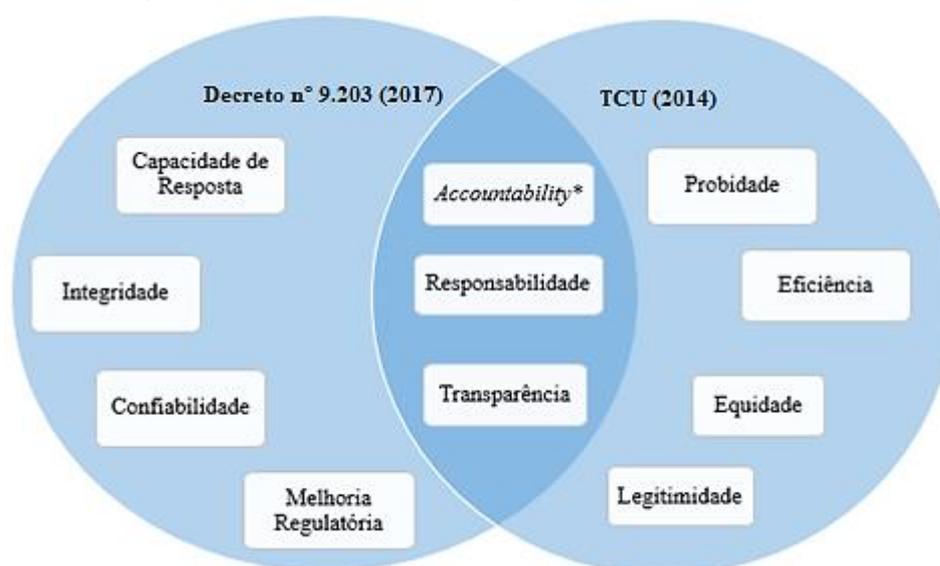
Mecanismos		Princípios	Dimensões
Liderança	Integridade	1. Integridade 2. Confiabilidade	I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade; II - promover a simplificação administrativa. III - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; IV - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; V - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
	Competência		
	Responsabilidade		
	Motivação		
Estratégia		3. Capacidade de Resposta 4. Melhoria Regulatória	VI - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; VIII - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
Controle		5. Prestação de Contas e Responsabilidade 6. Transparência	IX - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; X - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017).

Pode-se verificar no Quadro 4, que os mecanismos de governança trazidos pelo decreto são os mesmos indicados pelo TCU (2014) e as dimensões descritas pelo PSC

(IFAC, 2001). Percebe-se que as dimensões de governança indicadas pelo decreto são mais detalhadas, porém se assemelham aos dez componentes trazidos pelo RBG (TCU, 2014). Ademais, são dimensões que vão ao encontro do princípio da eficiência ao contemplar e ao direcionar as ações em busca de resultados para a sociedade; bem como ao promover a simplificação administrativa. Elas também abordam o monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para, assim, assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas. Os princípios nacionais de governança pública foram sintetizados na Figura 4:

Figura 4 - Princípios Nacionais de Governança Pública



Fonte: Elaborada pela autora com base no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017) e o índice RBG, do TCU (2014).

Conforme Figura 4, pode-se verificar que tanto no Decreto nº 9.203/2017 e quanto no RBG/TCU (2014) existem os princípios da responsabilidade e da transparência. Enquanto, o princípio da *accountability* é citado pelo TCU e, pelo decreto é visto como prestação de contas (que é uma possível tradução do termo *accountability*). Salienta-se que se espera de um gestor público um comportamento íntegro, competente, responsável e motivado. Também, espera-se que as organizações estejam alinhadas estrategicamente com as partes interessadas, focadas para o alcance dos resultados pretendidos. Somados a isso, um nível mínimo de controle é esperado bem como a estruturação de processos com intuito de mitigar possíveis riscos e abarcar de forma eficiente, eficaz e efetiva o alcance dos objetivos.

Com efeito, identifica-se que tanto a nível nacional quanto internacional não houve mudanças significativas nos conceitos básicos de governança. Apenas encontram-se mudanças das terminologias. Essas alterações terminológicas são distintamente utilizadas em definições quanto a princípios, mecanismos, dimensões e práticas.

Conquanto existam esforços do poder público em publicar decretos e orientações a despeito de governança pública, vê-se ainda a necessidade aperfeiçoamento de práticas de planejamento, monitoramento, controle e gestão das políticas públicas, além de melhorias na eficiência do gasto público. Segundo Zonatto et al. (2010) só existe governança em um Estado quando seu governo possui recursos financeiros e administrativos para colocar em prática as decisões tomadas.

Por conseguinte, para o presente artigo utilizou-se o conceito de governança pública do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017) como base para analisar a estrutura de governança do PNAES. Além disso, o Decreto nº 7.234/2010 (BRASIL, 2010) deu suporte para identificar e descrever as AAE implementadas na UnB e os atores envolvidos na política.

3.3 METODOLOGIA

Inicialmente foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre os conceitos de governança pública internacional e nacional. Posteriormente, desenvolveu-se uma pesquisa documental retomando documentos públicos relacionados ao PNAES na UnB. Para Marconi e Lakatos (2018), o atributo essencial da pesquisa documental é a coleta dos dados ser restrita a documentos, sejam escritos, como documentos oficiais, publicações, publicações administrativas e outros. Os documentos oficiais são fontes legítimas, visto que, no caso das publicações administrativas, mostra-se a ideologia utilizada pelo administrador para o público interno da instituição, assim, o pesquisador deve ter um olhar mais acurado aos contextos internos e externos em que os atos foram elaborados.

Para atender os objetivos deste estudo (descrever as AAE implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES e identificar os atores envolvidos na implementação do PNAES), foi utilizado o protocolo de Creswell (2010). Os documentos selecionados para a leitura e análise foram: documentos públicos, internos e externos. Foram selecionados documentos como: decretos, resoluções e atos da Reitoria da UnB, relatórios técnicos, dentre outros que estavam disponíveis na Instituição. O montante total foi de 43 documentos analisados.

As categorias de análise utilizadas são descritas no quadro a seguir, criadas a priori, a partir dos preceitos do Decreto 7234/2010:

Quadro 5 - Categorias de análise utilizadas no Estudo I

Objetivo Específico	Categoria de Análise	Referências Teóricas
a) Descrever as ações de assistência estudantil implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES;	Estímulo à aprendizagem de estudantes com deficiência	Brasil (2010)
	Existência de moradia estudantil ou auxílio à moradia	
	Existência de programas de alimentação ou fornecimento de alimentação	
	Existência de auxílio transporte ou formas de transporte dos discentes	
	Existência de programas de atenção à saúde	
	Existência de programas que promovem à inclusão digital	
	Existência de programas voltados à cultura estudantil	
	Existência de programas de promoção à prática de esporte	
	Existência de creches ou auxílio para os discentes que possuem filhos em idade escolar	
	Práticas de apoio pedagógico	
b) Identificar os atores envolvidos na implementação do PNAES na UnB;		

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 5 sintetiza as categorias de análise definidas para que os objetivos (a) e (b) fossem atingidos. A partir da análise da implementação de cada ação de assistência estudantil, foi possível identificar os atores envolvidos no PNAES.

O recorte temporal dos documentos foi o ano de publicação do Decreto do PNAES, isto é, o ano de 2010. O levantamento, a coleta e a análise estenderam-se entre os meses de agosto a outubro de 2019. A lista dos documentos analisados consta no apêndice C deste trabalho.

3.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após a análise documental pode-se identificar as seguintes AAE implementadas pela UnB, segundo as diretrizes do PNAES (Decreto nº 7.234/2010), gerenciados pelo Decanato de Assuntos Comunitários (DAC): Bolsa Alimentação, Auxílio Socioeconômico, Moradia Estudantil, Auxílio Moradia, Auxílio Creche, Auxílio Emergencial. Vale Livro; UnB idiomas; Bolsa Atleta do Esporte Universitário; Programa Afroatidade; Programa de Formação e Informação em Diversidade; Mapeamento de Espaços de Cuidado; Projeto Saúde Mental e Projeto Acolhimento e Promoção da saúde.

Após a identificação, buscou-se descrever as 15 ações de assistência estudantil promovidas pela universidade no período de 2010 até setembro de 2019. As seguintes descrições dos referidos programas foram alcançadas:

- *Bolsa Alimentação*: instituído em 2011 pela Resolução da Reitoria nº 0021/2011, consiste na gratuidade das refeições servidas pelo Restaurante Universitário (café da manhã, almoço e jantar) aos estudantes participantes dos Programas de Assistência Estudantil (PPAES), desenvolvido pela DDS em parceria com a Diretoria do Restaurante Universitário. Antigamente havia o auxílio alimentação auxílio financeiro mensal no valor de R\$ 304,00 concedido aos estudantes de graduação PPAES dos Campus que não possuíam RU;
- *Auxílio Socioeconômico*: instituído em 2014 pela Resolução CAD nº 0012/2014, consiste na concessão mensal de auxílio financeiro no valor de R\$ 465,00 com a finalidade de minimizar as desigualdades sociais entre os estudantes da UnB e contribuir para a permanência e para a diplomação. É considerado o maior programa de assistência estudantil da UnB;
- *Moradia Estudantil*: criado em 2008 pela Resolução CAD nº 6/2008. Um programa anterior ao decreto do PNAES que oferece vagas aos estudantes regulares dos cursos presenciais da Universidade que residam fora do DF e cuja família não possua imóveis no DF, no qual são oferecidas vagas em apartamento na Casa do Estudante Universitário (CEU/UnB);
- *Auxílio Moradia*: instituído pela Resolução CAD nº 6/2008. É a concessão mensal de auxílio financeiro no valor de R\$ 530,00 fornecido aos estudantes quando não houver a disponibilidade de vagas na CEU/UnB e na existência de quotas em pecúnia mediante disponibilidade orçamentária destinado a estudantes cujas famílias residam fora do DF e não possuam imóveis no DF; e estudantes residentes no DF, provenientes de regiões com acesso comprovadamente difícil ao seu campus de origem. Em 2018 o quantitativo de beneficiários era de 1.449 mil estudantes;
- *Auxílio Emergencial*: criado em 2013 pela Resolução da Reitoria nº 0109/2013. É a concessão de auxílio financeiro no valor de R\$ 465,00 aos estudantes que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica inesperada e momentânea e que, prioritariamente, não estejam inseridos em Programas de Assistência Estudantil da

Universidade. O estudante poderá receber até três auxílios no semestre se a situação de vulnerabilidade inesperada e momentânea persistir, podendo ser prorrogado por igual período;

- *Vale-livro*: instituído em 2009, porém o documento de regulamentação não foi encontrado na análise documental. Tal programa Oferece ao estudante participante dos programas de assistência estudantil cinco vales em cada semestre letivo, que dão direito a 10% de desconto, na compra de materiais pedagógicos – livros da Editora UnB;
- *Programa Afroatitude*: criado pelo edital nº. 001/2019. O Programa visa contribuir para a permanência de estudante negros e negras e para o fortalecimento das políticas afirmativas na UnB, de modo a ser um meio, entre outros, de combate à desigualdade racial na Universidade. O valor do benefício é de R\$ 465,00;
- *Bolsa Atleta do Esporte Universitário - UnB*: criado pelo edital nº. 001/2017 concedendo ao beneficiário o valor de R\$ 400,00. O PBA-UnB proporciona ao estudante-atleta, avaliado como em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o recebimento de uma bolsa mensal pelo período inicial de 02 (dois) meses;
- *Programa de Formação e Informação em Diversidade*: o primeiro foi criado via seleção simplificada – 1ª edição/2017. O Projeto tem por finalidade preencher lacunas de conhecimento da comunidade universitária sobre temáticas da diversidade e, ainda, prover recursos financeiros (bolsas) para estudantes indígenas, LGBT, mulheres e negras/os em situação de vulnerabilidade com disponibilidade e interesse na proposição de ações pontuais de capacitação de curto prazo, com limite de carga horária de 20 horas. Os valores das bolsas são de, no mínimo, R\$ 300,00 e, no máximo, R\$ 2.000,00, a depender da carga horária e duração;
- *Mapeamento de Espaços de Cuidado*: instituído em 2019 via edital nº. 01/2019. O projeto visa fortalecer os espaços de cuidado da Universidade de Brasília e estreitar os laços com a rede de atenção em saúde do DF, permitindo compreender fluxos de atendimento e promovendo a criação/consolidação de espaços de convivência para a saúde na UnB em parceria com a rede do DF. O valor da bolsa é de R\$ 400,00;

- *Projeto Saúde Mental*: criado pelo edital nº. 02/2019, o projeto visa contribuir para o desenvolvimento de um ambiente universitário mais saudável considerando aspectos emocionais, físicos, políticos e sociais, onde a comunidade universitária aproveite parte de seu tempo em prol da saúde individual e coletiva. Concedendo aos beneficiários uma bolsa no valor de R\$ 400,00, conforme instruções do edital;
- *Projeto Acolhimento e Promoção da Saúde*: criado pelo edital nº. 03/2019, o projeto é constituído por um conjunto de ações destinadas à difusão de práticas e acolhimento e promoção da saúde na UnB. Concedendo aos beneficiários uma bolsa no valor de R\$ 400,00, conforme instruções do edital;
- *Projeto de Arte e Cultura da Comunidade Acadêmica no Restaurante Universitário*: instituído via edital nº 05/2018. Tem por finalidade estimular a interação dos usuários, propiciar o convívio com a arte e cultura e apoiar os projetos da comunidade acadêmica voltados às apresentações artísticas e culturais nos espaços nos espaços indicados pelo Restaurante universitário, compatíveis com a missão de ensino, pesquisa e extensão da UnB. Contribuir para a promoção da inclusão social pela educação, conforme preconiza o PNAES;
- *Auxílio Creche*: criado em 2018 por meio da Resolução CAD nº 60. Trata-se de um auxílio financeiro no valor de R\$ 485,00 concedido a estudantes dos Programas de Assistência Estudantil da Graduação que possuem filhos de zero a cinco anos (incompletos) de idade. Tem a finalidade de custear parcialmente as despesas com creche;
- *Acesso à Língua Estrangeira - UnB idiomas*: instituídos em 2008 pela Resolução CEX/UnB, ata 448ª Câmara de Extensão. Em parceria com a Escola UnB Idiomas desde 2010, esse Programa disponibiliza uma vaga por turma aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com isenção de mensalidades e bolsas integrais.

Dentre os programas oferecidos pela UnB percebeu-se que muitos foram construídos ao longo dos anos, de acordo com as demandas dos alunos e a percepção dos atores envolvidos. Tais programas são oferecidos pelas diretorias do Decanato de Assuntos Comunitários (DAC), conforme quadro 6, a seguir:

Quadro 6 - Programas de Assistência Estudantil oferecidos pela UnB

Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS)	Diretoria de Esportes e Atividades Comunitárias (DEAC)	Diretoria de Diversidade (DIV)	Diretoria de Atenção à Saúde Mental da Comunidade Universitária (DASU)	Diretoria do Restaurante Universitário (DRU)
Bolsa Alimentação	Bolsa Atleta do Esporte Universitário	Programa Afroatitude	Mapeamento de Espaços de Cuidado	Gratuidade da alimentação para alunos carentes.
Auxílio Socioeconômico		Programa de Formação e Informação em Diversidade	Projeto Saúde Mental	
Moradia Estudantil			Projeto Acolhimento e Promoção da saúde	
Auxílio Moradia				
Auxílio Creche				
Auxílio Emergencial				
Vale-livro				
UnB idiomas				

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 6 elenca todas as AAE oferecidas por cada diretoria do DAC. Nota-se que os programas foram criados com o intuito de direcionar as ações para buscar o atendimento dos alunos em condições de vulnerabilidade social, encontrando soluções tempestivas e inovadoras ao longo dos anos para adaptar aos recursos disponibilizados pelo PNAES. Verifica-se que a Diretoria que está em primeiro lugar, considerando o número de AAE, é a DDS; em segundo, está a DASU; e, em terceiro, a DIV. Todas as diretorias pertencem a um mesmo decanato: a DAC.

Ademais, a partir da análise documental são apresentadas no Quadro 7, abaixo, a evolução do número de alunos atendidos pelas principais AAE:

Quadro 7 - Total de alunos assistidos pelo PNAES

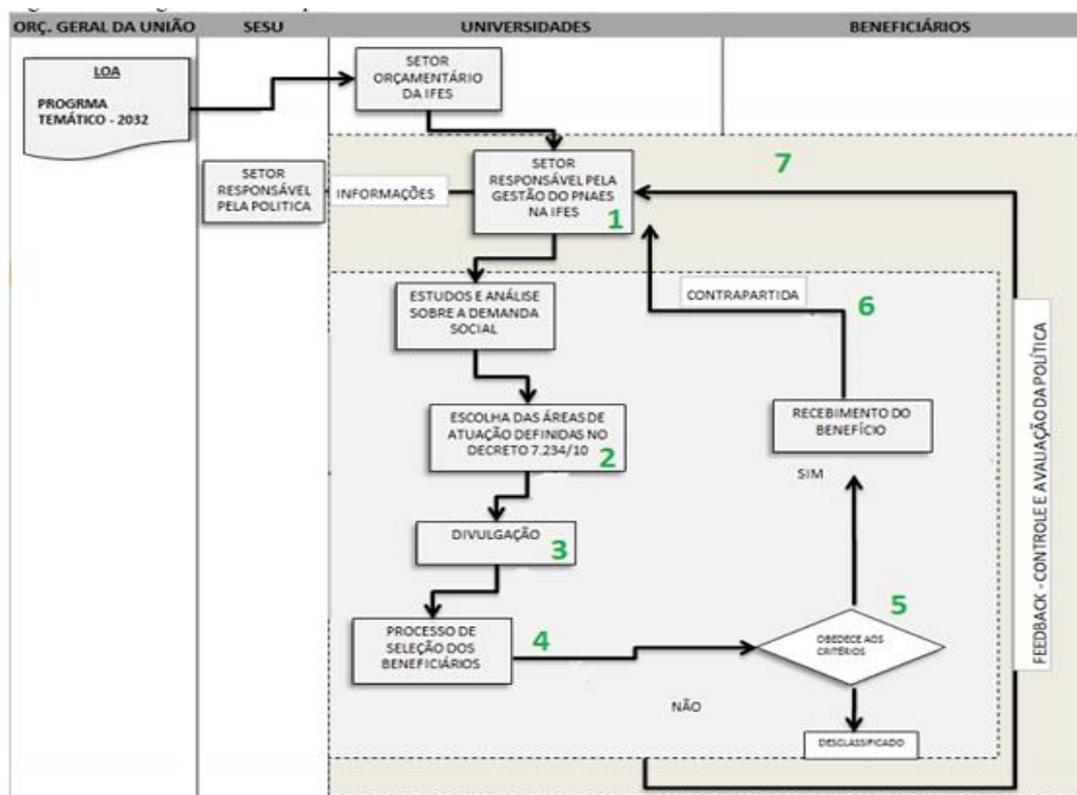
Ação de Assistência Estudantil	Anos e Total de alunos atendidos							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bolsa Alimentação	1.206	1.480	1.938	2.432	2.964	3.359	6.448	7.294
Auxílio-Socioeconômico	1.006	1.206	1.480	1.938	2.432	2.964	3.359	3.296
Vale-livro	85	91	81	74	73	81	57	112
Auxílio Creche	*	*	*	*	*	*	10	23
Moradia Estudantil	482	467	717	1.126	1.197	1.598	1.841	1.673
Auxílio Emergencial	150	294	400	384	333	281	325	280
Solicitações para participar das AAE	*	*	*	*	1.377	3.246	2.421	3.855
Soma total de alunos em todas as AAE	2.929	3.538	4.616	5.954	6.999	8.283	12.040	12.678

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 7 trouxe um resumo da quantidade de alunos assistidos pelas principais ações de assistência estudantil. Depreende-se do quadro uma evolução e aumento gradual da quantidade de alunos beneficiados com as ações do PNAES. Além disso, constata-se pela análise documental que, no ano de 2018 a ação 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior - empenhou a quantia de R\$ 31 milhões de reais. É notório o aumento dos alunos atendidos pelo programa, mesmo com as restrições orçamentárias sofridas desde 2015.

Nos documentos, foi encontrado o macroprocesso de implementação das ações do PNAES definido pela Controladoria Geral da União, o qual é exposto a seguir:

Figura 5 - Macroprocesso de Implementação do PNAES



Fonte: Reprodução de figura presente em documento público (BRASIL, 2017, p. 9).

Pelo macroprocesso, Figura 5, pode-se confirmar que, dentro da UnB, o setor responsável pela implementação e gestão do programa é DAC. Cabe ressaltar que existe o setor orçamentário da IFES, que, no caso da UnB, é o Decanato de Planejamento e Orçamento – DPO. No entanto, não foram encontradas informações que denotassem a participação da DPO na gestão do programa.

Diante da análise documental (In. Apêndice C) observa-se que a universidade tem buscado ampliar e reestruturar alguns programas existentes, aprimorando a regulamentação de práticas e agindo com transparência nos processos via editais publicados no site institucional. Os relatórios apresentam os quantitativos de alunos beneficiários dentre outras informações sobre cada AAE, proporcionando assim uma comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da universidade. Essa prática favorece o acesso público à informação contemplando assim a primeira diretriz do Decreto nº 9.203/2017, a qual diz: “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridade” (BRASIL, 2017).

Quanto ao monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, implementação e os resultados do PNAES, verificou-se que, em alguns relatórios de

gestão, foi utilizada a análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), sendo feitas análises das limitações do programa e das oportunidades de melhorias. Depreende-se da análise documental a necessidade de um aprimoramento dos estudos das taxas de evasão e retenção, uma vez que essas taxas constituem objetivos do PNAES. Demonstra-se, assim, que a universidade atende parcialmente a diretriz três do decreto de governança no setor público, a qual diz: “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas” (BRASIL, 2017).

Outrossim, a pesquisa constatou que grande parte dos processos dos programas de assistência estudantil são normatizados indo ao encontro da diretriz sete do Decreto nº 9.203/2017 que visa avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios. Ainda assim, são necessários maior clareza e maior detalhamento na apresentação dos resultados da aplicação dos recursos em relação ao cumprimento dos objetivos do programa.

Em atendimento ao segundo objetivo proposto, pode-se identificar os seguintes atores envolvidos no processo de implementação e na governança das ações afirmativas de assistência estudantil no âmbito da UnB: Reitoria, Conselho universitário, Conselho de Administração, Câmara de Assuntos Comunitários, Ouvidoria, Auditoria, Procuradoria Jurídica junto à UnB, Decanato de Ensino de Graduação, Decanato de Assuntos Comunitários, Decanato de Administração, Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional e estudantes como atores internos. Dentre os atores externos revelaram-se os seguintes: Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação Superior (SESu), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES), Controladoria Geral da União, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis.

Percebe-se que a identificação de tais atores foi relevante para compreender a complexidade da rede do PNAES. Tal identificação poderá subsidiar pesquisas futuras que abarquem a visão de tais atores, pois, em conformidade com Silva e Melo (2000), é por meio dessa rede complexa de atores que se dá suporte à política, formando conexões que amparam os programas através da capacidade de mobilizar recursos institucionais e de coordenação interinstitucional.

Além disso, a universidade não possuía uma estrutura formal de governança que abarcasse os processos, conforme *Relatório de Gestão de 2013* (DOC 12 In. Apêndice C):

A Universidade de Brasília não se encontra orientada pela visão por processos e, sendo assim, não dispomos de um modelo de governança desses processos, definindo papéis e responsabilidades, padrões, mecanismos de controle e avaliação, o que propiciaria o acompanhamento e a melhoria dos mesmos (DOC 12, p. 38).

Mesmo tendo essa autocrítica, foi observado que havia uma orientação para macroprocessos, o que possibilitou uma visão ampla, no entanto, fragilizada no que se refere à visão e ao acompanhamento mais detalhados.

Já em novembro de 2017, ano da publicação do Decreto nº 9.203, por meio da resolução do DPO nº 0005/2017 foi instituído um Grupo de Trabalho (GT) com o intuito de propor medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e à governança na UnB, conforme análise do DOC 25 In: Apêndice C. Esse GT trabalhou para definir uma estrutura básica e, posteriormente, em março de 2019, foi constituído o comitê de governança da UnB.

A resolução CAD nº 0004/2019 (DOC 29 In: Apêndice C) instituiu a política de gestão de riscos da UnB e o comitê de governança, riscos e controles de integridade. Percebe-se que a universidade está em busca e com o compromisso constante com a governança, contudo ainda estão a nível de macroprocessos. Por conseguinte, não foi possível identificar informações diretas sobre PNAES, mas verificou-se ações que, indiretamente, cumprem os fundamentos do que está proposto no PNAES.

3.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Por meio do presente estudo, pode-se entender o processo de governança na implementação das ações da política pública do PNAES. Cabe ressaltar que a governança não se limita à capacidade de implementar a política, mas verifica-se que, neste estudo, existe um baixo nível de governança no processo de implementação dos programas, nos atores envolvidos, na divisão de competências no âmbito do DAC, nas estratégias e na condução da política como um todo.

Foram alcançados os objetivos propostos pelo artigo, uma vez que foram descritas as seguintes AAE que visam atender o PNAES na UnB: Bolsa Alimentação; Auxílio Socioeconômico; Moradia Estudantil; Auxílio Moradia; Auxílio Creche; Auxílio Emergencial; Vale-livro; UnB Idiomas; Bolsa Atleta do Esporte Universitário; Programa Afroatitude; Programa de Formação e Informação em Diversidade; Mapeamento de espaços de cuidado; Projeto Saúde Mental; Projeto Acolhimento e Promoção da Saúde. Cada programa foi descrito de acordo com os dados disponibilizados no site institucional,

relatórios e documentos analisados. Outrossim, foram encontrados os seguintes atores: no âmbito da UnB: Reitoria, Conselho universitário, Conselho de Administração, Câmara de Assuntos Comunitários, Ouvidoria, Auditoria, Procuradoria Jurídica junto à UnB, Decanato de Ensino de Graduação, Decanato de Assuntos Comunitários, Decanato de Administração, Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional e estudantes como atores internos. Dentre os atores externos revelaram-se os seguintes: Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação Superior (SESu), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino, Controladoria Geral da União, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Diante disso, pela análise documental conclui-se que esses são os atores envolvidos na política. Porém, cabe verificar em pesquisas futuras se todos atuam efetivamente na governança da política.

Quanto aos relatórios de gestão, evidencia-se que esses proporcionam transparência aos programas instituídos, porém houve certa dificuldade tanto na busca de informações, quanto na análise dos dados apresentados nesses, por não existir um padrão na divulgação e uniformidade dos mesmos. Ressalta-se que existem mecanismos de auditoria e controle externo aos programas e que, internamente, não há um adequado monitoramento. Por outro lado, constata-se uma evolução nos instrumentos de gestão. Os resultados indicaram que o modelo de governança praticado na UnB obteve alguns avanços nos últimos anos, no sentido de normatização da governança na UnB, ou seja em sua concepção e institucionalização, mas ainda possui amplo espaço para evoluir por meio da adoção das melhores práticas indicadas pelo próprio Decreto nº 9.203/2017, como por exemplo, um adequado monitoramento das AAE, aperfeiçoamento das políticas, edição e revisão os atos normativos referentes ao PNAES na UnB, dentre outros.

Dentre as limitações desta pesquisa está a análise apenas documental. Por não ser exaustiva para inferir sobre todos os aspectos de governança do PNAES, em pesquisas futuras, indica-se a seguinte possibilidade não contemplada neste estudo: entrevistas com os atores responsáveis pelas implementações das AAE como forma de ampliar a ótica da governança em políticas públicas. Além disso, pode-se verificar que os princípios, mecanismos e diretrizes não são suficientes para uma análise mais detalhada de uma política pública, uma vez que existem vários atores envolvidos em uma rede.

Dessa forma, de acordo com a revisão da literatura é possível perceber que existe apenas uma repetição de princípios, mecanismos e diretrizes de governança desde IFAC (2001), em nível internacional, que foram trazidos para o Brasil em 2014 com o TCU(2014) e posteriormente instituídos no Decreto 9.203/2017. Assim, sugere-se que

sejam analisadas outras dimensões que compõe a rede de política pública e a capacidade de governança dessa. No mais, este artigo cumpriu seus objetivos e lançou as bases para se efetivar a análise da governança na implementação de AAE em consonância com os propósitos do PNAES, como se pode acompanhar no caso da UnB.

3.6 REFERÊNCIAS

- ANAO. Australian National Audit Office. **Public sector governance: better practice guide. Framework, processes and practices** Camberra: ANAO, 2003.
- BARBOSA, C. R.; FARIA, F. de A. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. *Gestão Pública e Governança. Revista de Administração FACES Jornal*: Belo Horizonte. v. 17 n. 4, p. 129-147, out./dez, 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm> Acesso em: 13 ago. 2020.
- CAPELLA, A. C. N. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. **6º. Encontro da ABCP**. Unicamp, Campinas, 2008, p. 01- 25.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto;** tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DALLABRIDA, V.; BECKER, D. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, p.73-98, 2003.
- IFAC- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Study 13.** Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. New York: PSC, 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf> Acesso em: 13 ago. 2020.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In. FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of Public Analysis: theory, politics and methods.** Abingdon: Routledge, 2007, p. 43-62.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, jul. 2010. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/in-dex.php/apgs/article/view/21/22>. Acesso em: 13 ago. 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003-2012**. Brasília: MEC, 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Manual de Gestão do Programa de Bolsa Permanência**. Brasília: MEC, 2013.

MOTA, M. O. Implementação de Políticas Públicas Educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educação**, São Paulo. v.19, n. 72. p. 684-709. set.-dez., 2018.

PIRES, E. L. S. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento. **Relatório Final de Pesquisa**, FAPESP, 2014.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPE), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, caderno 48, 2000, p. 2-16. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf Acesso em: 13 ago. 2020.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SPAN, K. *et al.* The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. **The American Review of Public Administration**, v.42, n.2, p.186-201, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and management. In: WORLD BANK. **Global evaluations source book**. Washington-DC: World Bank Group, 2007. p. 01-148. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Congresso_2015/5a_sessao_referencial_governanca_Augusto_Nardes.PDF. Acesso em: 13 ago. 2020.

WORLD BANK. **The international bank for reconstruction and development. Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Washington-DC: World Bank Group, 2013. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Congresso_2015/5a_sessao_referencial_governanca_Augusto_Nardes.PDF. Acesso em: 13 ago. 2020.

ZONATTO, V. C. S.; FERNANDES, F. C.; BOGONI, N. M.; ISHIKURA, E.R. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de go-vernança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 119-42, 2010.

4 ESTUDO II: GOVERNANÇA NO PNAES: UMA ANÁLISE PELA PERSPECTIVA DOS ENVOLVIDOS

RESUMO: A população está cada vez mais interessada em maneiras de monitorar e acompanhar seus governantes. A governança proporciona mecanismos, práticas e dimensões que influenciam na melhoria da capacidade de gerenciamento do Estado. Compreendendo esse panorama, este artigo busca caracterizar a capacidade de governança do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) a partir de sete dimensões, a saber: (i) capital social; (ii) institucionalização; (iii) sustentabilidade; (iv) estrutura e instrumentos de coordenação; (v) comunicação; e (vi) informação e análise. Este estudo foi autorizado e realizado dentro da Universidade de Brasília (UnB). Como metodologia, foi adotada uma revisão de literatura sobre governança no serviço público e governança em redes de políticas públicas. Também foi feito uso de análise documental e entrevistas semiestruturadas com servidores técnicos e docentes do Decanato de Assuntos Comunitários (DAC), responsável pelo gerenciamento do PNAES na UnB. O recorte temporal para a análise documental foi de 2010 (ano em que foi instituído o Decreto 7.234/2010, o qual regulamentou o supracitado programa) até 2020. Após a análise e a caracterização detalhada de cada dimensão proposta, pode-se concluir que a capacidade de governança em redes do PNAES é baixa. Este artigo permitiu identificar alguns pontos fortes do PNAES. Conclui-se que existe uma precária estrutura de governança do programa. Revelaram-se também inconsistências e fragilidades deste Programa dentro da UnB, como por exemplo, a inexistência de formalização quanto às atribuições de cada ator dentro do programa; a inexistência de estrutura de governança específica para o PNAES; a inexistência de padronização dos instrumentos de controle das AAE entre as diretorias no âmbito do DAC/UnB, dentre outras. Dentro das seis dimensões propostas por Calmon e Costa (2013), as que mais elevam a capacidade de governança do PNAES são: capital social (alta); sustentabilidade (alta); e a institucionalização (média). Destaca-se o compromisso dos atores com os objetivos comuns pactuados, bem como o ambiente organizacional que permite um clima de credibilidade e confiança mútua entes os atores, além da ampla participação desses nos processos decisórios. Pode-se notar, ainda, que as arenas decisórias e a divisão de competência e atribuições dos atores são bem definidas. As dimensões que mais apresentaram fragilidades e inconsistências e diminuíram o grau da capacidade de governança em redes no PNAES foram as dimensões: estrutura e instrumentos de coordenação (baixa); comunicação (baixa); e informação e análise (baixa).

Palavras-chave: capacidade de governança; governança em redes; políticas públicas.

ABSTRACT: *The population is increasingly interested in ways to monitor and follow their rulers. Governance provides mechanisms, practices and dimensions that influence the improvement of the state's management capacity. This article seeks to characterize the governance capacity of the PNAES from the social capital; institutionalization; sustainability; structure and coordination instruments; communication; information and analysis; in addition to identifying the facilitators and challenges faced in the governance of the PNAES for UnB. A literature review on public service governance and governance in public policy networks was adopted as a methodology, followed by documentary analysis and semi-structured interviews with technical staff and professors from the Decanato de Assuntos Comunitários, responsible for managing the PNAES at UnB. The timeframe for the documental analysis was 2010 (year in which Decree 7.234/2017 was established) to 2020. After detailed analysis and characterization of each dimension, it can be concluded that the governance capacity in PNAES networks is low. This article allowed to identify some strengths of the PNAES. It is concluded that there is a precarious governance structure of the program. There were also revealed inconsistencies and weaknesses of this Program within the UnB, such as, for example, the lack of formalization as to the roles of each actor within the program; the lack of a specific governance structure for the PNAES; the lack of standardization of SEA control instruments among the boards within the scope of DAC / UnB, among others. Within the six dimensions proposed by Calmon and Costa (2013), the ones that most elevate the governance capacity of the PNAES are: social capital (high); sustainability (high); and institutionalization (average). The commitment of the actors to the agreed common objectives is highlighted, as well as the organizational environment that allows a climate of credibility and mutual trust between the actors, in addition to their broad participation in decision-making processes. It can also be noted that the decision arenas and the division of competence and attributions of the actors are well defined. The dimensions that most presented weaknesses and inconsistencies and decreased the degree of governance capacity in networks in the PNAES were the dimensions: structure and coordination instruments (low); communication (low); and information and analysis (low).*

Keywords: *Governance Capacity. Network Governance. Public Policy.*

4.1 INTRODUÇÃO

A população está cada vez mais interessada em maneiras de monitorar e acompanhar seus governantes. A governança é uma alternativa composta por mecanismos, práticas e dimensões que influenciam na melhoria da capacidade de gerenciamento do Estado. Assim, no meio acadêmico é crescente a literatura que busca compreender os múltiplos atores que influenciam a implementação de políticas públicas e as formas de governança pública (BARBOSA; FARIA, 2018). Considerando esse panorama, pretende-se estudar, neste artigo, a capacidade de governança do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) a partir do capital social; da institucionalização; da sustentabilidade; da estrutura e instrumentos de coordenação; da comunicação; e da informação e análise, conforme Calmon e Costa (2013).

No atual contexto governamental, percebe-se que, de um lado, existe uma visão de dependência mútua entre esses diversos atores no ciclo de uma política pública, uma vez que nenhum ator isolado possui capacidade de exercer controle sobre o processo como um todo. Por outro lado, para que uma política pública seja eficaz e atinja seu propósito, é preciso que atuem diversos mecanismos de controle e monitoramento. Nota-se, assim, que a governança oferece mecanismos de liderança, estratégia e controle capazes de conduzir uma política pública para que esta possa alcançar os resultados almejados.

Ademais, cabe destacar que, na implementação de uma política pública, existem vários atores que interagem para que a política saia do papel. Esses atores interdependentes foram uma rede de política pública, sendo responsáveis pela mobilização de diversos aspectos e recursos da política. Essa multiplicidade de atores torna a rede complexa e gerenciá-la é um desafio.

Posto isso, este artigo busca caracterizar a capacidade de governança do PNAES a partir de sete dimensões, a saber: (i) capital social; (ii) institucionalização; (iii) sustentabilidade; (iv) estrutura e instrumentos de coordenação; (v) comunicação; e (vi) informação e análise. Este estudo foi autorizado e realizado dentro da Universidade de Brasília (UnB). Para tanto, este trabalho foi segmentado em cinco seções, sendo a primeira a introdução. A segunda é o Referencial Teórico, a qual visa conceituar governança pública e sua evolução de conceitos. A terceira visa apresentar a metodologia da pesquisa. Os resultados são apresentados na quarta seção. E, por fim, na quinta seção, são expostas as considerações finais do estudo, em seguida estão as referências do texto.

4.2 REFERENCIAL TEÓRICO

4.2.1 Diferentes conceitos de governança no serviço público

Observa-se que a governança no serviço público vem sendo estudada em várias perspectivas. De acordo com Gisselquist (2012), a governança é utilizada de acordo com o contexto em que se encontra e com a abordagem a qual estiver o enfoque, como por exemplo: governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, governança ambiental, governança local, governança de ONGs e governança sustentável, dentre outros.

Kooiman et al. (2008) definem um conceito de governança interativa no setor público. Segundo os autores, a cooperação entre os atores públicos e privados e a participação da sociedade devem ser considerados como os caminhos mais adequados na condução de políticas públicas mais inclusivas e interativas. Nessa mesma perspectiva, os estudos de Ferreira (2018) e Costa (2014) também destacam a importância da análise dos atores e suas influências na governança.

Em outra perspectiva, Parés, Bonet-Martí, Martí-Costa (2012) compreendem que a governança se desenvolve conforme o meio em que está inserida, ou seja, é mutável. O que vai ao encontro de Grix e Phillpots (2011) que defendem que a governança é construída (o que chamam de *governança narrativa*) e difere da hierarquia e do poder ao analisar em seu estudo as relações entre governança e poder. Além disso, estes últimos autores destacam que existem governanças distintas e denotam alguns indicadores de diferenças entre redes de políticas. Nessa mesma linha de raciocínio, Span et al. (2012) salientam a particularidade de cada rede de política pública, desse modo, argumentam que a gestão dessas redes pode ser diversa.

De acordo com achados da pesquisa teórico-empírica e exploratória de Matias-Pereira (2010), o conceito e a aplicação da governança corporativa ao setor público estão relacionados à busca por melhorias, pois a administração pública possui sérias dificuldades em tornar efetivas suas ações, que são lentas e rígidas e que se refletem na qualidade dos serviços ofertados à sociedade. São apontados, no referido estudo, como maiores desafios para o governo brasileiro a consolidação e a institucionalização do processo de governança pública.

Em sua tese, Costa (2014) analisou a diferença entre as estruturas de governança do arranjo institucional utilizados para a implementação da Política Pública Nacional de Aprendizagem (PPNAP) nas cidades de Fortaleza-CE e Natal-RN. Ele chegou à

conclusão de que a maneira e a intensidade das interações na implementação da política favorecem a modelagem de uma estrutura de governança capaz de interagir com as distintas características das organizações e seus atores. Isso apazigua os interesses divergentes e, ao mesmo tempo, incentiva a criação de inovações e a convergência de ações na busca e no alcance dos objetivos da política pública.

Oliveira e Pisa (2015), por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem finalística comparada, desenvolveram o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) no qual buscaram medir a governança pública dos entes federativos baseados em princípios de governança (efetividade, transparência e *accountability*, participação, equidade, legalidade ética e integridade). Os autores apresentam o referido índice como um instrumento de autoavaliação e planejamento para o Estado. Em tal estudo, verificou-se, ainda, que, dentre os entes federativos, o Distrito Federal (DF) apresentou um maior índice de governança pública. Outrossim, os autores destacaram que tal índice pode servir como estímulo ao controle social, à maior participação e à conscientização da sociedade no acompanhamento da efetividade das ações governamentais e políticas públicas. Isso corrobora a relevância da influência dos atores envolvidos como parte da governança.

No estudo realizado por Matias-Pereira (2014), mediante uma pesquisa empírica e bibliográfica associada a uma pesquisa de campo nos portais da transparência de mais de duzentos municípios mais populosos do país na qual avaliou se as medidas e ações implementadas pelos governantes com intuito de aperfeiçoar o modelo de governança pública brasileira estavam contribuindo para elevar o nível do controle social e de transparência na administração pública. Tal estudo concluiu que ainda existem inúmeros desafios e obstáculos a serem superados nos âmbitos sociocultural e institucional, os quais precisam ser vencidos para que seja viabilizada uma adequada governança pública no Brasil. Destaca que tais dificuldades são agravadas por deficiências de competência e de valores éticos e morais dos governantes e políticos, o que dificulta elevar a transparência e aumentar o controle social na administração pública brasileira.

Casarin, Piuchi e Giglio (2018) analisaram as características da governança em distintas redes de políticas públicas. Por meio de uma pesquisa qualitativa e interpretativa, selecionaram quatro estudos de casos no interior do Estado de São Paulo da secretaria de educação e secretaria de saúde dos municípios. Pela análise das entrevistas, concluíram que onde havia ordem de governança havia ordem de processos e vice-versa. Destacaram a importância do contexto organizacional para a continuidade do trabalho; além disso, indicaram a importância do comprometimento na coesão e no funcionamento das redes.

Destacaram, ainda, que os modos de construção dos mecanismos de governança estão vinculados ao ambiente relacional do grupo.

Castro e Gonçalves (2014), por sua vez, a partir de uma pesquisa qualitativa, analisaram a governança em três arranjos produtivos locais e investigaram como o compartilhamento dos valores do contexto institucional de referência se relaciona com a configuração da governança. O estudo evidenciou que o compartilhamento de valores referentes à cooperação afeta positivamente a configuração da governança.

Em outra perspectiva, Trindade (2015) analisou a capacidade de governança das secretarias estaduais de segurança pública em formularem e coordenarem as políticas públicas voltadas para a área de segurança. O estudo contemplou aspectos de estrutura organizacional, recursos humanos, capacitação e articulação e chegou à conclusão que as secretarias possuem uma estrutura precária e baixa capacidade de governança, além de capacitação inadequada. No entanto, destacou-se uma boa ou ótima articulação com as instituições de segurança pública. Assim, verifica-se que a articulação por si só não é suficiente para alcançar uma elevada capacidade de governança.

De outro modo, Teles e Gomes (2016) analisaram, por meio de um estudo de casos múltiplos de caráter exploratório em pesquisa qualitativa, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A pesquisa apresentou e discutiu as contribuições para a promoção da governança pública de tais órgãos, consoante os conceitos emergentes de governança. Destacam que tais órgãos fomentam tanto a governança corporativa quanto a governança pública contemporânea. Ademais, apontam que conceitos como transparência, controle social, cumprimento de leis e *accountability* são dimensões orientadas para uma visão intraorganizacional; desse modo, esses conceitos são limitados para a resolução de problemas complexos, que envolvem arranjos institucionais compostos por múltiplos atores com interesses conflitantes. As autoras sugerem que tais órgãos fomentem ações de capacitação e conscientização conjuntas, coordenadas e alinhadas.

Portanto, observa-se que existem várias concepções atuais de análise da governança em políticas públicas. No entanto, a sociedade moderna demanda por um conceito mais emergente de governança, a qual busque resolver problemas complexos e desafiadores em organizações com múltiplos atores e interesses distintos. Nesse sentido, para este estudo, identificou-se como mais pertinente o conceito de governança de redes de políticas públicas – que será detalhado no tópico a seguir.

4.2.2 Redes de Políticas Públicas e Governança

No contexto de múltiplas organizações, existem três diferentes perspectivas sobre governança das políticas públicas: tradicional (*top-down*), participativa (*bottom-up*) e a governança em redes. Na perspectiva tradicional, o governo central atende diferentes segmentos da sociedade, existe uma relação de autoridade hierárquica e a implementação tem o foco no planejado. Na segunda perspectiva, o governo central atende a atores locais que interagem com a sociedade, existe uma relação de centralização e descentralização e a implementação da política representa interesses mediante normas e controle de recursos. Já na perspectiva da governança de redes, existe uma rede de atores heterógenos em diferentes níveis de governo e na sociedade, o tipo de relação é de interdependência e, na implementação, existe a interação com troca de informações, objetivos e recursos (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999).

A governança de redes de políticas públicas surge como alternativa ao modelo tradicional e hierárquico que já não mais atendia às demandas e aos problemas complexos das organizações públicas. Nesse sentido, Kissler e Heidemann (2006) destacam a transição de um *Estado convencional* para um *Novo modelo de Estado* que visa a garantia da produção de bens e serviços públicos e o gerenciamento de outros atores para produção desses bens e serviços.

Nessa linha de pensamento, para garantir a efetividade das políticas públicas, deve-se vislumbrar um modelo de governo que atenda a essa multiplicidade de atores e suas interações, seus diversos e complexos vínculos, arranjos e posições hierárquicas (MARTINS, 2003; ABRUCIO, 2007; ESCOBAR, 2008). Posto isso, Kenis e Schneider (1991) definem as redes de políticas públicas como novas formas de governança política:

[...] Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 41).

No mesmo sentido, Calmon e Costa (2013) destacam a importância da noção de redes de políticas públicas e propõem a seguinte acepção:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (CALMON; COSTA, 2013, p.15).

A perspectiva das redes como estrutura de governança proporciona a integração e a articulação de práticas sociais, saberes e organizações; permitindo integrar atores

públicos e privados a favor de interesses coletivos. Além disso, potencializa recursos escassos, promovendo a solução conjunta de problemas e agregando experiências e saberes. A governança em redes também proporciona uma reflexão sobre a estrutura como um todo (JUNQUEIRA, 2004). Desse modo, nota-se a relevância da perspectiva da estrutura organizacional na análise da governança.

Destaca Escobar (2008), que a concepção em rede se mostra como arranjo interorganizacional, no qual participam órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e instituições de mercado, demonstrando o esgotamento do Estado no que tange à capacidade de integração de instituições tradicionais, da centralização das decisões e da eficácia das organizações burocráticas. Em outros termos, denota que o modelo burocrático, centralizado e o modo de interação entre as organizações está ultrapassado.

Em contraponto, Albers (2005) defende a importância de sistemas de coordenação, controle/monitoramento e incentivo. Mesmo que em uma rede a análise seja interorganizacional, é necessário o conhecimento de cada elemento da rede. Dessa forma, o autor alerta para a relevância de se conhecer as estruturas do sistema por meio da centralização e da formalização.

Assim, frente às diversidades e às constantes mudanças, surge uma demanda de uma estrutura de análise mais articulado, na qual a rede é uma possível solução. Conforme Abrucio (2007), para garantir a efetividade das políticas públicas, é imprescindível um entrosamento entre os níveis de governo,

[...] uma vez que os entes locais executam as ações, mas precisam de colaboração horizontal e vertical para ter sucesso. Porém, no mais das vezes, a cooperação federativa é frágil e há poucos incentivos institucionais a seu favor (ABRUCIO, 2007, p. 83).

Nessa lógica, Fleury (2005) compreende que a análise das redes assinala uma mudança na estrutura política da sociedade e evidencia novas formas de organização social em contraponto aos problemas políticos de coordenação ou de mediação social. Aliadas à estrutura, destacam-se a cooperação e a coordenação dos diferentes atores envolvidos. Essa é, para Goldsmith e Eggers (2006), é uma das funções preponderantes na gestão das redes. Porém, Goldsmith e Eggers (2006) informam que problemas de cooperação podem influenciar negativamente a rede, uma vez que os atores possuem conjecturas e recursos específicos. Outrossim, problemas de coordenação também podem danificar a rede – por exemplo, em situações em que as competências não estão bem

definidas, o desempenho deficiente de um ator pode comprometer todo o complexo de atores envolvidos.

Span et al. (2012) defendem que para que sejam criadas condições favoráveis para a realização de tarefas coletivas são necessárias regras e ações dos atores que servem como mecanismos de operação para a realização das referidas ações. Desse modo, a cooperação e a coordenação seriam melhor estabelecidas na governança. Essa discussão encaminha para a reflexão sobre os fatores dificultadores das redes de políticas públicas, os quais serão descritos no tópico a seguir.

4.2.3 Dificultadores e Facilitadores das Redes de Políticas Públicas

A gestão das redes de políticas públicas pressupõe competências, habilidades e capacidades de seus gestores. Dentre as responsabilidades em relação à governança em rede, os gestores devem se atender para: (a) maximizar o valor público; (b) transmitir a visão interna e externa; (c) identificar os principais valores e talentos do governo; (d) desenvolver e gerenciar relacionamentos e estratégias; (e) compreender as necessidades dos clientes; (f) gerenciar equipes, projetos e resultados; (g) solucionar problemas de clientes; (h) negociar; solicitar e incorporar as melhores ideias; (i) contratar assessoria externa; (j) gerenciar a coleta e a disseminação de conhecimentos e informações (GOLDSMITH; EGGERS, 2011).

Além das competências e capacidades dos gestores, existe a opção pelo modelo de gestão das redes, o qual apresenta vantagens e dificuldades. De acordo com Fleury (2005), tais características são descritas no quadro abaixo:

Quadro 8 - Problemas/dificuldades e vantagens da gestão das redes de políticas

Problemas/Dificuldades	Vantagens
As redes de políticas apresentariam <i>novos desafios para garantir a prestação de contas (accountability)</i> em relação ao uso dos recursos públicos, pelo fato de envolverem numerosos participantes governamentais e privados	Dada a pluralidade de atores envolvidos nas redes é possível a maior mobilização de <i>recursos</i> e garante-se a <i>diversidade</i> de opiniões sobre o problema;
O processo de geração de consensos e negociação pode ser <i>demasiadamente lento</i> criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata	Devido à <i>capilaridade</i> apresentada pelas redes, a definição de prioridades é feita de forma <i>mais democrática</i> , envolvendo <i>organizações de pequeno porte</i> e mais próximas dos da origem dos problemas;
As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as <i>responsabilidades são muito diluídas</i>	Por envolver, conjuntamente, governo e organizações não-governamentais, pode-se criar uma <i>presença pública sem criar uma estrutura burocrática</i> ;
A dinâmica flexível pode terminar <i>afastando os participantes dos objetivos iniciais</i> ou	Devido à <i>flexibilidade</i> inerente à dinâmica das redes, essas seriam mais aptas a desenvolver uma <i>gestão adaptativa</i> que está conectada a uma realidade social

comprometer a ação da rede pela <i>deserção de alguns atores</i> em momentos cruciais	volátil, tendo de articular as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o monitoramento como instrumento de gestão e não de controle;
Os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar <i>marginalização</i> de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite	Por serem <i>estruturas horizontalizadas</i> em que os participantes preservam sua <i>autonomia</i> , os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos <i>consensos</i> obtidos por meio de processos de <i>negociação</i> entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as <i>metas compartilhadas e maior sustentabilidade</i> .
As <i>dificuldades de controle e coordenação das interdependências</i> tende a gerar problemas de gestão das redes	-

Fonte: Adaptação de Fleury (2005, p. 82-83, grifos da autora).

O quadro 8 apresenta algumas características das redes apontadas como limitadoras de sua eficácia ou geradoras de problemas e dificuldades para a gestão, bem como são apresentadas as vantagens desse modelo. A partir desses dados, compreende-se que cabe aos atores envolvidos verificar quais fatores são gerenciáveis e que podem contribuir para o aperfeiçoamento da política e para o alcance dos objetivos almejados. Para Kissler e Heidemann (2006), o êxito da governança pública depende da habilidade estratégica de tais atores – daí a necessidade de se estudar a capacidade de governança em redes de políticas públicas, tema do próximo tópico.

4.2.4 Capacidade de Governança em Redes de Políticas Públicas

Entende-se que a governança se refere à capacidade governativa em sentido mais amplo abarcando a capacidade da ação do Estado na implementação das políticas e na consecução das metas de caráter coletivo. Outrossim, engloba o conjunto dos mecanismos e procedimentos para compreender as dimensões participativa e plural da sociedade (DINIZ, 1996).

Nesse sentido, cabe destacar o conceito de capacidade de redes de políticas públicas, segundo Calmon e Costa (2013, p. 25) que está relacionado à “capacidade da rede de resolver os problemas de ação coletiva, especialmente os voltados para a cooperação, a coordenação e a comunicação entre atores, gerar os resultados esperados e sustentar essas ações ao longo do tempo”. Ou seja, é a capacidade de criar estratégias e variáveis capazes de mobilizar atores para resolver problemas enfrentados pela coletividade.

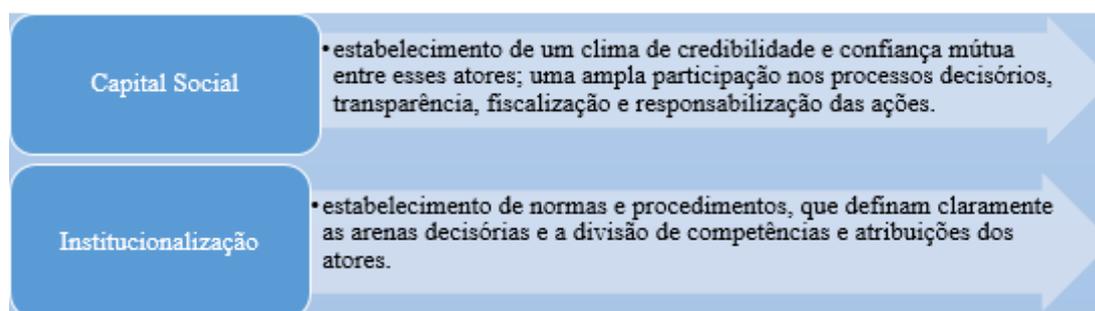
Ferreira (2018), em sua pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, buscou compreender a capacidade de governança na área da pesquisa clínica a partir da

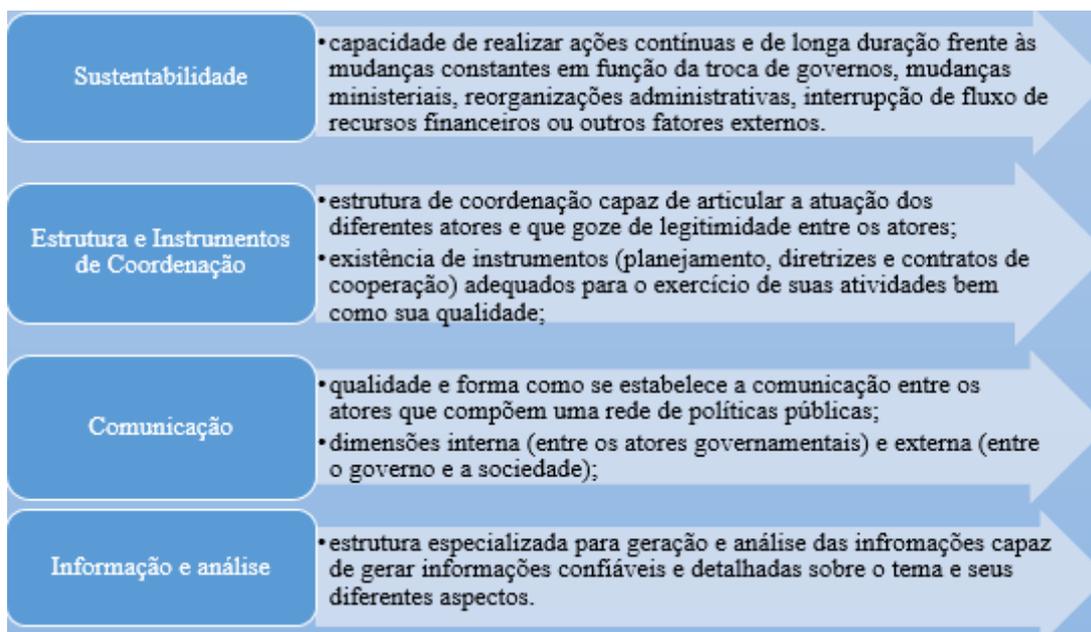
implementação das políticas e iniciativas voltadas para o desenvolvimento industrial implementadas no país entre 2011 e 2017. Utilizou as seis dimensões de Calmon e Costa (2013) em seu estudo e concluiu que as dimensões capital social, sustentabilidade, estrutura e instrumentos de coordenação, informação e análise exerceram baixa influência sobre a capacidade de governança. Apenas a dimensão institucionalização apresentou um grau médio sobre a governança.

No mesmo sentido, Teles (2017) por meio de uma pesquisa qualitativa investigou como a CGU (atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União) abordou a governança em rede das políticas públicas federais em seus relatórios de avaliação de programas de governos. Utilizou as seis dimensões de Calmon e Costa (2013) como base das análises e trouxe contribuições para a área. Teles (2017) discute no sentido de que é necessário: desenvolver trabalhos transversais; apresentar o papel de contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade; e ter uma abordagem holística na contextualização das políticas públicas nos relatórios de avaliação. Ademais, proferiu recomendações emitidas para o fomento da comunicação, da coordenação e da informação, indicando que estas são condições operacionais para a governança em rede.

Além disso, para diagnosticar a capacidade de governança das redes de políticas públicas Calmon e Costa (2013) apresentam as seis dimensões descritas abaixo, as quais, como foi apontado acima, são dimensões exploradas em diversos estudos científicos da área:

Figura 6 - Seis dimensões para avaliação da capacidade de governança de uma rede de política pública





Fonte: Adaptação da autora com base em Calmon e Costa (2013).

Consoante as seis dimensões acima, percebe-se que são interligadas e oferecem uma análise mais detalhada sobre cada perspectiva da estrutura da governança. Cabe ressaltar que a capacidade de redes está relacionada com a quantidade de informação que essa rede é capaz de transmitir, entretanto não apenas focada no volume de informação produzida, mas na capacidade de tais informações subsidiarem a resolução dos problemas de ação coletiva. Esses problemas são voltados para a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores da rede afim de, assim, alcançar os resultados almejados e que essas ações sejam sustentadas no longo prazo (CALMON; COSTA, 2013).

Quanto ao grau de governança de uma rede de políticas públicas, observa-se como imprescindível a existência do capital social, da institucionalização, da sustentabilidade, da estrutura e dos instrumentos de coordenação e da comunicação. No que tange ao primeiro, verifica-se que algumas redes são mais interligadas que outras. Ao segundo, é possível compreender que redes formalmente institucionalizadas aparentemente dispõem de maior grau de governabilidade, segundo preconizam Calmon e Costa (2013).

A sustentabilidade e o grau de governança estão relacionados a capacidade de se transformar e se adaptar às constantes modificações que estão sujeitas às redes, uma vez que os processos são dinâmicos e estão em contínua mudança. Posto isso, a estrutura e o instrumentos de coordenação estão intrinsecamente relacionados, uma vez que a estrutura é a base para a concepção e a implementação de ações em uma rede. Não só a existência da estrutura e dos instrumentos, bem como a qualidade destes influenciam no grau de governança (CALMON; COSTA, 2013). Também são definidas formas, ações, regras,

funções e rotinas de coordenação como imprescindíveis para a governança (BERTÓLI, 2015; CASTRO; GONÇALVES, 2014).

Além disso, o grau de governança em redes está relacionado à qualidade das interações e comunicação entre os atores, pois uma boa comunicação resulta num intercâmbio de informações além da existência de sistemas informais e formais de consultas mútuas. Maior clareza do que deve ser feito. Tal comunicação demanda informações confiáveis. E, para um adequado planejamento e implementação das ações, uma rede de políticas públicas demanda a disseminação de uma grande quantidade de informações de qualidade e fidedignidade para os atores.

Considerando esse panorama, depreende-se dos autores que, quanto maior for a capacidade de governança de uma rede de política pública, maior será a probabilidade dessa rede obter um resultado satisfatório frente aos seus objetivos. Assim, a gestão dessa rede deve ser realizada de forma eficaz e eficiente.

Desse modo, para o presente artigo, foi utilizada a concepção de Calmon e Costa (2013) para a análise da capacidade de governança em redes da implementação do PNAES na UnB. O propósito é de contribuir para os estudos de governança de rede de políticas públicas.

4.3 METODOLOGIA

A presente pesquisa baseou-se em uma revisão de literatura sobre governança no serviço público e governança em redes de políticas públicas seguida por entrevistas semiestruturadas. Os subsídios do Estudo I serviram de base para definir os atores entrevistados. A opção por entrevistas almejou caracterizar a capacidade de governança em redes sob as seis dimensões propostas por Calmon e Costa (2013).

Na visão de Creswell (2010), a maior vantagem da entrevista é o contato do pesquisador com o participante da pesquisa, o que possibilita examinar aspectos implícitos nas questões do roteiro. Nesse sentido, entende-se que a entrevista proporcionou uma análise pormenorizada do tema, contemplando múltiplos aspectos.

Para este estudo, utilizou-se de entrevistas semiestruturadas consoante a definição de Marconi e Lakatos (2018). As entrevistas foram baseadas em questões centrais, mas que ofereciam liberdade de diálogo entre o pesquisador e os participantes. A técnica tinha como objetivo caracterizar a capacidade de governança do PNAES na UnB – eis o tema a ser desenvolvido e depreendido nas falas dos entrevistados.

Cabe destacar que o roteiro prévio de entrevista consoante Franco (2012), tem como finalidade direcionar o diálogo entre pesquisador e participantes, de maneira que as respostas possam atingir os objetivos propostos em cada questão. O roteiro (Apêndice D) é composto por onze questões, que foram elaboradas em torno das sete dimensões selecionadas para este estudo – sendo que seis dessas dimensões foram propostas por Calmon e Costa (2013) –, a saber: (i) capital social; (ii) institucionalização; (iii) sustentabilidade; (iv) estrutura e instrumentos de coordenação; (v) comunicação; e (vi) informação e análise. A sétima dimensão foi também o último tópico da entrevista e teve o intuito de identificar os facilitadores e desafios enfrentados na governança do PNAES na UnB que serão utilizadas no Capítulo 5. Além disso, uma pergunta específica do roteiro tentou corroborar os atores envolvidos na gestão do programa e, por fins didáticos, foi incluído dentro da dimensão capital social.

Foram selecionados para as entrevistas servidores técnicos e docentes do DAC e da Reitoria. Ao todo participaram da pesquisa, sete servidores, que serão identificados pela letra *E* seguida de número sequencial (de E1 a E7). Alguns servidores solicitaram responder às questões do roteiro de entrevista por e-mail, devido à pandemia do COVID-19¹ e outros fatores por eles mencionados. O quadro 9 descreve a data, duração e o meio utilizado:

Quadro 9 - Como e quando ocorreram as entrevistas

Entrevistado	Meio/Tempo de Entrevista	Data
E1	Skype (2h 02min)	02/06/2020
E2	E-mail	17/06/2020
E3	Skype (1h 09min)	18/06/2020
E4	E-mail	19/06/2020
E5	Google Teams (39min)	20/06/2020
E6	Google Teams (40min)	02/07/2020
E7	E-mail	21/07/2020

Fonte: elaborado pela autora

A primeira entrevista foi realizada como pré-teste em consonância com os preceitos de Marconi e Lakatos (2018). Nessa primeira entrevista, foi avaliada a clareza das questões, bem como a necessidade de ajustes das perguntas, além da capacidade de favorecer a análise e a discussão dos objetivos. O roteiro demonstrou-se consistente para

¹ Desde fevereiro de 2020, o novo Coronavírus (SARS-CoV-2) chegou ao Brasil e, conseqüentemente, os comportamentos individuais e as ações coletivas foram alterados. Para maiores informações, indica-se o site do Ministério da Saúde: *Coronavírus Brasil* (disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em: 13 ago. 2020).

atender aos objetivos propostos e não foi necessário sofrer ajustes significativos. Assim, foi considerado válido para a pesquisa.

Posteriormente, foram realizadas as demais entrevistas. Cabe salientar que, ao início de cada entrevista, foi solicitado o consentimento para gravação e apresentado o Termo de Consentimento (Apêndice D). Quando do término das entrevistas, essas foram completamente transcritas para a análise e a interpretação dos dados. Após realização dessa etapa, os arquivos das entrevistas foram apagados, em conformidade com os padrões éticos de pesquisa (CRESWELL, 2010). Ressalta-se que para garantir a anonimização da pesquisa não foram descritos os cargos dos entrevistados nem tempo de serviço ou algum outro fator que permitisse a identificação dos participantes.

Em seguida, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo que, conforme Bardin (2011, p. 40), “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Tal técnica é organizada em três fases: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) o tratamento dos resultados – inferência e interpretação.

Quadro 10 - Categorias de análise utilizadas no Estudo II

Objetivo Específico	Dimensão	Categoria de análise	Principais Referências Teóricas
c) Caracterizar a capacidade de governança do PNAES a partir do capital social; institucionalização, sustentabilidade; estrutura e instrumentos de coordenação; comunicação; e informação e análise;	Capital Social	Integração entre atores da rede	Calmon e Costa (2013)
		Credibilidade e confiança entre atores	
		Participação dos atores nos processos decisórios	
		Transparência das ações	
		Fiscalização das ações	
		Responsabilização das ações	
	Institucionalização	Definição de normas e procedimentos	
		Definição de atribuições e competências dos atores	
	Sustentabilidade	Mudanças intrainstitucionais	
		Mudanças governamentais(interinstitucionais)	
		Fluxo de recursos financeiros	
		Adaptabilidade a outros fatores	
	Estrutura e Instrumentos de Coordenação	Existência de estrutura de coordenação	
		Legitimidade da estrutura entre os atores da rede	
		Existência de planejamento, diretrizes e/ou contratos de cooperação (instrumentos de coordenação)	
		Qualidade dos instrumentos de coordenação	
	Comunicação	Existência de sistemas formais de consultas mútuas	
		Existência de sistemas informais de consultas mútuas	
Qualidade das interações entre os atores			

	Informação e Análise	Existência de estrutura especializada de geração de informação	
		Qualidade das informações disseminadas (confiabilidade/detalhamento)	

Fonte: Elaborado pela autora.

O quando 10 sintetiza as categorias de análise definidas para que o objetivo (c) fosse atingido e como base para a formulação do roteiro de entrevistas. Salienta-se, como já dito, que devido ao contexto da pandemia do COVID-19 e outros fatores, dois entrevistados optaram por responder as questões do roteiro de entrevistas por e-mail. As entrevistas realizadas por e-mail foram consideradas nas análises, uma vez que toda informação é relevante para o estudo. Além disso, deve-se considerar que a informação não foi coletada de forma aleatória, mas direcionada a partir das questões enviadas. Logo, não houve descarte de informação pertinente à pesquisa durante a realização das informações.

4.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste tópico, reúnem-se as discussões dos resultados encontrados durante a pesquisa realizada para este artigo. Pela análise documental, foi possível perceber uma certa adaptação da estrutura organizacional da universidade e uma constante busca por implementar e organizar uma estrutura de governança. Porém, notou-se que essa adaptação ocorre de maneira insipiente e não abarca todos os macroprocessos da UnB. Esta adaptação pode ser percebida nos relatórios de gestão (DOC 8 [...] DOC 28 In. Apêndice C)

A busca e o constante aperfeiçoamento ficaram evidenciados no trecho:

Ressalta-se que as ações apresentadas neste plano constituem o ponto de partida e não esgotam a temática discutida. A UnB, nos últimos anos, tem buscado desenvolver ações para a efetiva implementação do processo de gerenciamento de riscos, em consonância com a legislação que dispõe sobre o tema, as boas práticas, o contexto interno e externo, e a maturidade atual da Universidade no tocante à gestão de riscos e aos mecanismos de controle interno e governança (DOC 28, p. 6).

No entanto, o mesmo documento não apresenta nenhuma informação que remetesse a uma estrutura de governança voltado para o PNAES, tampouco ao DAC. Contudo, com base nos documentos, foi possível verificar uma construção de uma estrutura de governança da Universidade. Denota-se que tal estrutura foi impulsionada pelos Decreto 9.203/2017 e pelos DOC 2, DOC3, DOC 4 e DOC 5.

Dessa forma, entende-se que a universidade ainda está constituindo uma política de governança alinhada às diretrizes vigentes. Em outros termos, ela está na busca pela

máxima eficiência dos processos e políticas, porém de forma lenta e gradual. Isso fica explicitado nos DOC 9, DOC 24, DOC 25, DOC 27, DOC 28, DOC 30 e DOC31.

O primeiro passo concreto sobre governança foi a política de governança de Tecnologia da Informação e Comunicação da UnB, instituída pela resolução CAD 003/2018 (DOC24). Todavia, é específica para essa área de Tecnologia da Informação. Posteriormente, em 2017, foi instituído um grupo de trabalho com o intuito de propor medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, de acordo com a Resolução do DPO 005/2017 (DOC 25). A partir de então, foram delineados os demais processos e avanços relacionados à governança na universidade como um todo.

As demais análises a seguir, visam caracterizar a capacidade de governança do PNAES a partir do capital social; institucionalização, sustentabilidade; estrutura e instrumentos de coordenação; comunicação; e informação e análise.

Categoria 01: Dimensão Capital Social

Depreende-se da análise documental que a estrutura dos atores que coordenam as AAE é diversificada dentro do DAC. Atualmente são cinco diretorias e uma coordenadoria que abarcam tais ações: Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS), Diretoria de Diversidade (DIV), Diretoria de esporte e Atividades Comunitárias (DEAC), Diretoria do Restaurante Universitário (DRU), Diretoria de Atenção à Saúde da Comunidade Universitária (DASU) e Coordenação de Apoio às Pessoas com Deficiência (PPNE). Foi possível verificar que a gestão e a operacionalização do PNAES é feita pelo decanato.

Dentro do DAC, a diretoria responsável pelas principais AAE é a Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS). Nessa diretoria, foram identificados servidores dos cargos de assistentes sociais, assistentes administrativos, administradores, enfermeiros, estatístico, pedagogos e técnicos em assuntos educacionais, além de terceirizados e estagiários. Esses atores são os responsáveis pela interação com o público-alvo do programa e também executam a política *in loco*.

Calmon e Costa (2013) definem que a existência de valores comuns entre os diversos atores sociais que compõe a política pública pode facilitar a coordenação de suas ações. Elencam que o estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua

entre esses atores favorece a governança. Isso é relatado pelo E1: “a gente senta para discutir os nossos processos isso deu enriqueceu bastante a discussão e deu mais confiança entre a equipe”.

Os entrevistados trazem informações que vão ao encontro das definições da dimensão capital social de Calmon e Costa (2013):

Eu percebi que a gente começou a mudar um pouco, a partir do ano de 2017 a gente começou a ter algumas reuniões de conversar sobre até a própria postura do servidor junto as políticas de assistência estudantil e nisso começou a sair pelo menos uma reflexão sobre as nossas políticas é a forma que a gente teria que estar caminhando para aperfeiçoar [...] (E1).

[...] é claro que todo mundo tá muito inteirado que a gente participa dessas reuniões, todo mundo é muito inteirado nesse movimento, e claro que as diretorias aceitam, e eu levo esse tipo de debate pros nossos coordenadores, esses que eu cheguei a citar, falo para eles conversarem também com as equipes, solicitarem opiniões né [...]” (E6).

[...] a equipe começou a trazer mais informações mais dados e isso foi importante ficou porque ficou destacada importância de ter informações para avaliar nossa política não só a percepção individual no servidor mas sim uma percepção mais geral da política para que a gente consiga refletir[...] (E1).

[...]toda construção ela se dá de forma coletiva então a gente faz o chamado como sempre fez, reuniões com estudantes, professores e técnicos pra pensar junto na construção desses instrumentos [...] (E5).

[...] a gente teve que discutir foi um processo largo, duro com muitas idas e vindas e a gente começou a chegar num modelo de quê que aí até a própria equipe identificou que tava trazendo resultado [...] Então, acho que essa construção fortaleceu não só entendimento do Estudante, mas também a confiança e entre a equipe [...] (E1).

Tais falas corroboram os achados de Costa (2014), o qual destaca que a maneira e a intensidade das interações na implementação da política favorecem a modelagem de uma estrutura de governança capaz de interagir com as distintas características das organizações e seus atores. Nota-se, portanto, uma intensa e constante participação dos atores nos processos decisórios. Isso pode ser observado também no DOC 14:

Servidores da DDS participaram dos eventos de planejamento Estratégico da Universidade, esses encontros se concentraram em três dias de evento direcionado ao planejamento da UnB e mais um dia voltado ao planejamento tático do Decanato de Assuntos Comunitários (DOC 14, p. 29).

Frisa-se a adequação dos processos decisórios dos atores o que possibilitou uma maior transparência nas ações. Além disso, percebe-se que os processos via editais proporcionaram uma transparência maior das ações dos atores no desenvolvimento das políticas. Conforme dispõe o E1 e o DOC 14, respectivamente:

[...] no sentido de que ora pelo menos aqui o estudante vai ter clareza de como é que ele tá sendo selecionado como é que estão sendo os critérios nessa

seleção, então ele consegue dar um feedback no sentido de verificar porque que eu não fui meu colega foi né porque quem tá aqui essa situação[...]” (E1).

[...] Outras mudanças importantes foram incorporadas no desenvolvimento da Política de Assistência Estudantil da UnB, como: a ampliação e reestruturação de programas existentes; a regulamentação de diversas práticas, dando maior transparência ao processo de estudo socioeconômico por meio de editais específicos; e o processo de desocupação e reforma da Casa do Estudante Universitário de graduação[...] (DOC 14, p. 6).

Na mesma linha de pensamento, o E2 e E4 proferiram os seguintes relatos:

[...] As ações são planejadas no âmbito de cada diretoria do DAC, quando a ação envolve mais de uma diretoria as mesmas se reúnem e executam o planejamento. As ações aprovadas pelo Decano de Assuntos Comunitários são encaminhadas ao GT 4002 para aprovação e liberação orçamentária, sendo possível a participação das diretorias nos processos decisórios[...] (E2).

[...] Por meio de reuniões semanais os assuntos pertinentes a cada diretoria e coordenação que compõem o DAC são tratados dentre eles as ações relativas ao PNAES. Em relação a execução orçamentária do PNAES, ocorre tramitação via processo eletrônico SEI entre DAC, DPO, DAF[...] (E4).

Infere-se uma boa interação entre os atores, evidenciado no DOC 17 (p. 25): “aproximação da Direção e suas Coordenações com os SPS dos *Campi* e o atendimento de forma mais frequente às demandas profissionais proporcionou mais eficiência nos processos de trabalho”. Assim, observa-se que há uma adequada interação entre os atores internos de forma que atendam as demandas dos discentes que são os beneficiários do PNAES. Verifica-se isso no DOC 17:

[...] Aproximação entre a equipe do SPS/FGA e o Serviço de Orientação Universitária da FGA (SOU/FGA) permitiu que algumas demandas fossem atendidas de forma interdisciplinar, proporcionando melhor atendimento e encaminhamento aos estudante[...] (DOC 17, p. 25).

Existe também a interação dos atores externos que é fundamental para melhoria da política. Tal interação é revelada no trecho do DOC 17 (p. 25): “Houve a participação da gestão da DDS em eventos realizados pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – FONAPRACE Regional”. Salienta-se, ainda, que existe uma rede de atores internos e externos que compartilham informações e refletem sobre a política. Esse relacionamento dos atores vai ao encontro da percepção de Kissler e Heidmann (2006), os quais destacam que a governança em rede depreende uma multiplicidade de interesses parcialmente diferentes e conflitantes que devem ser ajustados para que a política atinja seus objetivos.

Por conseguinte, constata-se que a dimensão capital social é bem estruturada dentro do DAC e tais relações entre os atores fornecem subsídios para que a política atenda as demandas do seu público-alvo. Outrossim, nota-se também um nível de

responsabilização das ações dos servidores, ao passo que é expressado no DOC 14 (p. 29): “Devido ao ingresso dos novos profissionais, foram realizados treinamentos direcionados às especificidades dos cargos e dos trabalhos desempenhados por cada área”. Esse comprometimento pode ser percebido também no trecho do DOC 14 (p. 29), onde se lê: “Foi instituída em julho de 2014 uma comissão interna para realizar o mapeamento de processos da Diretoria e revisá-los, bem como analisar quais atividades competem a quais profissionais. A comissão está com os trabalhos ainda em andamento”.

Quanto à responsabilização das ações dos atores, observa-se que a política é de caráter assistencial e, por isso, é adaptada ao contexto do discente. Existem órgãos como MEC, CGU e TCU que fiscalizam as ações do PNAES. Além do mais, frequentemente, a universidade deve prestar contas do recurso gasto a esses órgãos externos.

Destaca-se que existem diretrizes que norteiam os editais, no entanto há uma subjetividade no processo advindo das entrevistas e do atendimento presencial na seleção dos discentes pelos servidores. Isso pode ser percebido no relato do E5: “[...] os psicólogos e assistentes sociais eles trabalham juntos né... não é separado, o assistente social faz essa parte, o psicólogo faz aquela, não, eles fazem muitas vezes a escuta ela é conjunta [...]”.

Assim, de um lado, devido à tal subjetividade, no processo seletivo de algumas AAE, não são possíveis a mensuração e a verificação das ações de tais servidores. Por outro lado, a subjetividade e o sigilo de cada atendimento não podem ser quebrados. Há de se considerar, ainda, que, devido à capacidade técnica de cada servidor e por estar investido em um cargo público, é possível a responsabilização deste frente às ações que executa.

Portanto, é possível afirmar que as AAE exerceram alta influência sobre a dimensão capital social da capacidade de governança do PNAES, uma vez que os atores compartilham valores. Os recursos humanos são suficientes e multidisciplinares para o atendimento da política. Essa dimensão diferencia-se dos achados da pesquisa de Ferreira (2018), no qual a política e as iniciativas voltadas para o desenvolvimento industrial exerceram baixa influência sobre essa dimensão.

Categoria 02: Dimensão Institucionalização

A dimensão institucionalização, segundo Calmon e Costa (2013), depende de normas, rotinas e práticas sociais compartilhadas entre os atores da rede. Os autores destacam que as redes formalmente institucionalizadas aparentemente podem dispor de

maior grau de governança. Contudo, apontam que um excesso de normas e formalidades pode dificultar a participação e a coordenação dessas redes.

Por ser um órgão público, a UnB é regida por normas bem definidas. O PNAES é instituído pelo Decreto nº 7.234/ 2010, o qual apresenta as diretrizes, os objetivos e todas as dimensões que devem ser obedecidas na execução da política. Identificou-se que, antes mesmo dos recursos frutos do PNAES serem recebidos pela universidade, a gestão do programa já era competência do DAC.

Em 2013, foram revisados os normativos de maneira a estruturar melhor a rede interna de coordenação do programa, bem como para haver a adequação das atribuições e das competências dos atores envolvidos. Isso é perceptível pelos trechos dos DOC 14 e DOC 42 e por um trecho da fala do E3:

[...] Um dos avanços importantes, em 2013, foi a retomada da pauta de assistência estudantil na Câmara de Assuntos Comunitários, mediante: a revisão de resoluções, como as da bolsa permanência da UnB e da moradia estudantil de graduação; a aprovação de novas regulamentações, como do auxílio emergencial e da alimentação gratuita no Restaurante Universitário para estudantes participantes do programa bolsa alimentação; e a revogação da resolução de efeito suspensivo[...] (DOC 14, p.6).

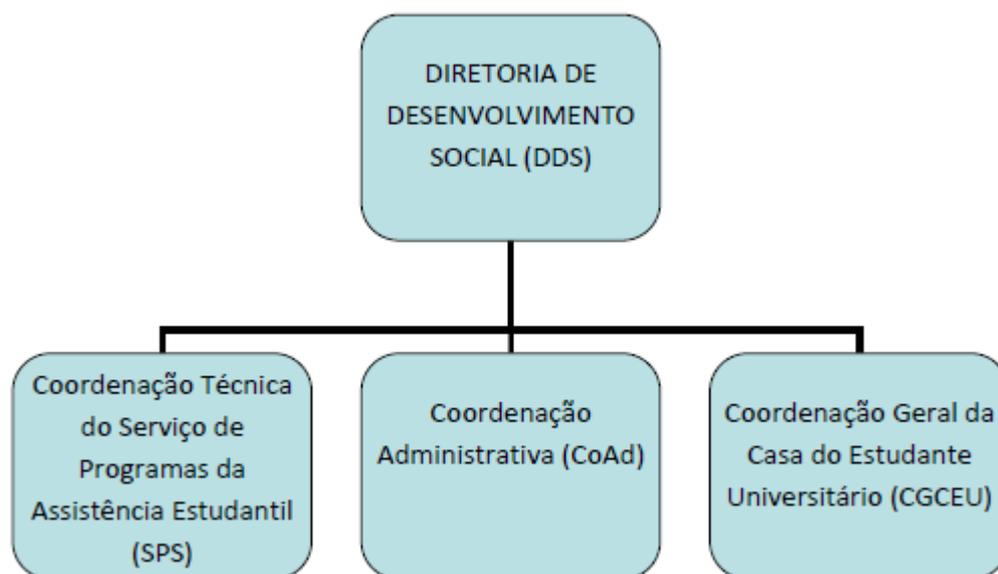
[...]Tais resoluções embasam o compromisso da UnB com a inclusão social, pioneira no país na implementação de sua política de cotas raciais, em 2004, e de cotas sociais, a partir de 2012, e políticas ativas de permanência e combate de retenção e evasão e de programas de Assistência Estudantil[...] (DOC 42, p.60).

[...] são definidas nas instâncias colegiadas da universidade então é assim, todo e qualquer programa tem que ter uma resolução, que em geral passa pela aprovação da CAC e da Câmara de assuntos tributários, do CAD que é Conselho de administração e às vezes até do CONSUR na mesma medida, geralmente é CAC, CAD mas também tem o CONSUR, então assim essas instâncias definem as regras de como vão funcionar, como vai funcionar cada um dos programas, então a gente sempre tem uma resolução que ampara a legalidade dos atos que são praticados pela diretoria [...] (E3).

A partir dessas informações, pode-se entender que a UnB demonstra um constante aperfeiçoamento dos normativos e certa agilidade na implementação de novas políticas, como, por exemplo, das cotas raciais e sociais. Isso é revelado também nas constantes evoluções dos programas para atender às diretrizes da política do PNAES.

No que tange às atribuições, identificou-se as seguintes, conforme Figura 7:

Figura 7 - Estrutura da DDS



Fonte: Relatório de Gestão da DDS (2014, p.18)

Da Figura 7 é possível verificar que a Diretoria de Desenvolvimento Social possui três coordenações responsáveis pelas demandas do PNAES. Além disso, as atribuições da DDS são descritas no Quadro 10, abaixo:

Quadro 11: Atribuições das coordenações da DDS

Coordenação Técnica do SPS	Coordenação Administrativa (CoAd)	Coordenação Geral da Casa do Estudante Universitário (CGCEU)
<ul style="list-style-type: none"> Participar do planejamento das ações que lhe são próprias, procurando compatibilizar os recursos institucionais e disposições do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com as necessidades de servidores e público atendido; Elaborar e avaliar programas e projetos específicos na área da Política da Assistência Estudantil na UnB, bem como aqueles de intervenção com a rede intersetorial; Realizar entrevistas quinzenais com a equipe técnica (assistentes sociais e pedagogas/os) com objetivo de (re)avaliar teoria, metodologia e técnica profissional de intervenção, bem como dos processos de 	<ul style="list-style-type: none"> Integrar a Diretoria de Desenvolvimento Social no processo de atendimento de Assistência Estudantil, desenvolvendo e promovendo ações voltadas à administração, no campo educacional e social; Acompanhar “in loco” a equipe responsável pelo levantamento da situação acadêmica e de vínculo dos estudantes aos Programas de Assistência Estudantil – DDS para os pagamentos dos benefícios; Elaborar relatórios técnicos, manuais de normas, procedimentos, acompanhamentos e mapeamentos dos processos de trabalho; Efetuar acompanhamentos diversos a sua área de atuação, como: participação nas discussões sobre 	<ul style="list-style-type: none"> Executar as ações pertinentes ao funcionamento da CEU, respeitando o princípio da gestão compartilhada, o regimento, estatuto e demais normas da FUB/UnB; Zelar pelo respeito às normas de convivência da CEU e da Universidade de Brasília; Providenciar a execução dos serviços de manutenção do espaço físico da CEU, sob sua responsabilidade; Receber e registrar, em instrumento próprio, ocorrências em relação aos residentes; Gerenciar as vagas nos apartamentos; Acolher novos residentes;

<p>trabalho realizados pela DDS, com eventual participação de parceiros da rede com discussão de temáticas comuns entre os serviços;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudos de caso semanais com a equipe técnica (assistentes sociais e pedagogas/os) com objetivo de discutir em equipe novas formas de ação profissional e a busca de soluções para situações em que técnicos/as encontrem dificuldades para intervir, bem como para dividir experiências e refletir sobre o fazer profissional; • Realizar reuniões mensais com a equipe da recepção do SPS para avaliar a demanda de trabalho, a forma como se conduzem os processos e propor novas formas de intervenção com o público atendido e com servidores/as; • Visitas quinzenais aos <i>campi</i> FCE, FGA e FUP, para aproximar a atuação de todas as unidades que realizam processos de trabalho relacionados à assistência estudantil; • Elaborar comissões para aproximação com a rede intersetorial, visando e incentivando a participação de servidores/as em reuniões de rede e de estudo de caso com outros serviços; • Participar de reuniões com Coordenadores e Direção da DDS, com objetivo de explanar a realização dos processos de trabalho, repassar demandas pertinentes, realizar estudo de caso; • Participar de reuniões com Coordenadores e Direção da DDS e DAC, com objetivo de explanar a realização dos processos de trabalho, repassar demandas pertinentes, realizar estudo de caso; • Encaminhar despachos e demandas de atendimento, parecer social, relatório, entre outros, da Direção e do DAC para as/os profissionais intervirem conforme solicitado; 	<p>a elaboração de programas, projetos, editais de seleção aos programas e atividades pertinentes à sua lotação, buscando a participação de indivíduos e grupos, nas definições de alternativas para os problemas identificados;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar a gestão de pessoas e gestão Administrativa, objetivando facilitar a integração e inserção da equipe DDS nas atividades pertinentes ao setor; • Realizar pesquisas, estudos e análises com o objetivo nas definições de alternativas para problemas identificados; • Executar outras tarefas de mesma natureza ou nível de complexidade, associadas à função de Coordenador Administrativo; • Acompanhar diariamente a frequência e preenchimento das folhas de ponto dos profissionais lotados na DDS e fazer encaminhamentos das folhas resumo de apontamento de frequência, mensalmente, ao DGP; • Planejar, organizar e acompanhar as disposições administrativas de recursos humanos, patrimônio, materiais e financeiras; • Emitir memorando, ofício, despachos e confeccionar outros documentos de rotina administrativa da DDS; • Montar processos, acompanhar a utilização dos recursos financeiros, emitir documentos para pagamentos, monitorar UnBDocs enviados principalmente aos setores financeiros da UnB para evitar vencimento da folhas de pagamento dos Programas da Assistência Estudantil; • Administrar recursos Financeiros (levantar valores gastos, acompanhar valores, executar valores, controlar gastos e prestar contas). Controlar gastos, mensalmente, com a equipe responsável pelos registros dos pagamentos dos Programas Assistenciais; • Levantar a necessidade de compras e montar processo 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelar e controlar, de forma compartilhada com o Colegiado de Residentes da CEU, pelo patrimônio da FUB/UnB sob sua responsabilidade; • Acompanhar a situação acadêmica e de vínculo dos estudantes com a universidade; • Realizar atendimento, fornecendo informações à comunidade acadêmica no que concerne aos procedimentos administrativos, normas e regulamentos de funcionamento da CEU; • Realizar atendimento, fornecendo informações e suporte aos prestadores de serviços de manutenção da CEU; • Realizar atividades de gestão administrativa nas áreas de recursos humanos e financeiros referentes ao setor; • Orientar a equipe CGCEU e fazer gestão na confecção dos relatórios técnicos, manuais de normas, procedimentos, acompanhamentos e mapeamentos dos processos de trabalho; • Realizar pesquisas, estudos e análises com o objetivo de definir alternativas para problemas identificados, sendo estruturais ou acadêmicos; • Emitir memorando, ofício, despachos e confeccionar outros documentos de rotina administrativa da CEU; • Montar processos, emitir respectivos documentos e monitorar UnBDocs enviados a diversos departamentos da UnB; • Preparar relatórios e planilhas para a Direção da DDS e Decanato de Assuntos Comunitários; • Fazer gestão no controle de dados e assinatura de contratos de
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Opinar em casos especiais e urgentes nos quais os/as profissionais necessitem de um posicionamento para resolução e/ou intervenção; • Encaminhar informes, publicações e decisões tomadas pela Diretoria da DDS e DAC para todos os campi concomitantemente; • Contribuir para verificar situações de condições de trabalho dos/as servidores/as, como também de condições éticas de atendimento aos usuários dos serviços da DDS. 	<p>conforme agenda de compra da Universidade;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestar assessoria à Direção, participando de despachos, reuniões e orientações específicas e nas discussões de Políticas da Assistência Estudantil; • Acompanhar os fluxos de atendimento e tarefas executadas na DDS e SPS para identificar possíveis ajustes que beneficiarão na qualidade de trabalho da equipe, diminuição de tempo e energia gasta, procurando otimizar de acordo com o perfil de demandas do setor; • Substituição da Função de Direção nos períodos de ausências oficiais da Diretora titular; • Supervisão dos estagiários/as de graduação e SICAP; • Coordenar a equipe responsável pelos serviços de Moradia Estudantil – Pós-graduação. 	<p>estudantes contemplados pela vaga na CEU;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar a equipe responsável pelo controle interno de utilização dos equipamentos do laboratório de informática da CEU; • Liderar e distribuir tarefas administrativas; • Acompanhar a rotina de controle em livros de registros da portaria referente à entrada e saída de moradores e visitantes; • Atuar na organização de comissões estudantis, em conformidade com o que estabelece o Ato da Reitoria 1200/2014; • Atuar na apuração de ocorrências e denúncias relacionadas a estudantes residentes na CEU; • Administrar os fluxos de adesão aos processos licitatórios, controlar estoques, requisições de material; • Acompanhar e fazer gestão sobre os controles dos serviços de manutenção, limpeza, patrimonial e recuperação para manter a CEU dentro dos padrões de ordem, higiene e segurança; • Acompanhar reparos relacionados à manutenção hidráulica, elétrica, de marcenaria e de carpintaria das edificações; • Atestar serviços de manutenção de instalações, equipamentos e utensílios; • Avaliar o desempenho de funcionários e servidores, a execução de serviços e relatórios de operação e de avaliação e verificar manutenção de instalações, equipamentos e utensílios.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão da DDS (2014, p. 19-23).

Infere-se da Figura 7 e Quadro 11 que as atribuições são bem definidas e divulgadas para conhecimento de todos e que abarcam elementos que proporcionam o atendimento das ações do PNAES. Ademais, destacam-se os relatos e o trecho documento, respectivamente:

[...] As normas e programas são elaborados pela diretoria de competência, aprovadas pelo GT 4002 e em sua maioria executada e disponibilizadas aos estudantes por meio de edital [...] (E2).

[...] Até 2016, a definição sobre como seriam utilizados os recursos era definida apenas pelo DAC [...] Na UnB, isso é atualmente feito por meio de um grupo de trabalho (GT), que faz a gestão da ação orçamentária 4002, relativa ao Pnaes. Nesse GT, há representantes de decanatos administrativos e acadêmicos (DPO, DAF, DEG, DPG, DEX e DAC). A Câmara de Assuntos Comunitários (CAC) também tem papel importante na discussão dos programas da assistência estudantil, na formulação das normas internas e no debate sobre eventuais casos omissos [...] (E7).

[...] Os especialistas que detêm não só a expertise, o conhecimento mas a responsabilidade né... não só com dinheiro público mas com as pessoas que estão atendendo de modo que a gente não tenha é... Aplicação é... inadequada nem do programa nem dos recursos, então são profissionais especialistas que vão atuar, vão fazer o acolhimento, vão analisar as condições [...] (E5).

[...] As ações de assistência estudantil são executadas por diversos setores do DAC. As ações de acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação são executadas pela Coordenação de Apoio às Pessoas com Deficiência (PPNE) que tem suas normas e procedimentos definidos em Resoluções, Editais e na Política de Acessibilidade da UnB [...] (E4).

[...] As atribuições são definidas de acordo com cada programa, considerando a competência de cada cargo e formação dentro de cada diretoria [...] (E2).

[...] As atribuições e competências de cada servidor são definidas de acordo com a especificidade que cada atendimento requer, por exemplo revisão Braille, intérprete de Libras, entrevista de acolhimento e acompanhamento acadêmico [...] (E4).

[...] Com o intuito de promover a permanência e a diplomação dos estudantes, foi elaborado foram elaborados os seguintes instrumentos normativos, que a serem apreciados nos conselhos: i) criação da resolução que estabelece as regras para pagamentos de bolsas a estudantes em situação de vulnerabilidade extrema por conta da quebra de vínculo familiar; e criação da resolução que estabelece a reserva de 30% das vagas de estágios na UnB para estudantes negros, LGBT e indígenas [...] (DOC 41, p.70).

Revela-se nos discursos dos entrevistados a existência de um grupo de trabalho intitulado GT 4002 e definido como uma comissão permanente da ação 4002 (que destina os recursos ao PNAES) responsável pelo orçamento do programa. Todavia, não foram encontrados documentos públicos que instituíssem essa comissão ou definissem a atuação da mesma.

Posto isso, infere-se das falas dos entrevistados e da análise documental que há um adequado delineamento das atribuições dos setores responsáveis pela execução das AAE que contemplam o PNAES. Além disso, as atribuições são bem definidas e compreendidas pelos atores dentro dos setores que executam as políticas de assistência social, isso fica evidenciado nas falas dos entrevistados.

Aponta-se que não existe uma formalização específica quanto às atribuições de cada ator dentro do programa especificamente, entretanto, o DAC está estruturado para atender as demandas de caráter social dos estudantes, o que abarca as diretrizes específicas do PNAES. O atendimento é direcionado a alunos em situações de vulnerabilidade social e econômica. Assim, constata-se que, intraorganizacionalmente, existe uma estrutura que atende aos objetivos do programa.

Denota-se que não foram relatados problemas e/ou dificuldades quanto à definição de normas e procedimentos que impactem no PNAES. Tal perspectiva pode ser fruto de uma característica do PNAES, a discricionariedade. Essa característica é oferecida pelo programa para que cada IES implemente o programa de acordo com sua realidade. Isso proporciona uma flexibilidade e adaptação dos atores da rede, uma vez que, em cada rede de política pública, existe uma certa heterogeneidade, assimetria e incertezas.

Pode-se inferir que essa discricionariedade confere uma dinâmica flexível aos atores que conseguem atender aos objetivos do programa. Entretanto, isso diverge de um problema descrito por Fleury (2005) onde tal dinâmica poderia terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais. Essas possibilidades não foram indiciadas nos documentos, nem nas falas dos entrevistados analisadas.

Além disso, de maneira mais ampla constata-se que a institucionalização da governança no setor público se dá efetivamente pelo Decreto 9.203/2017. Na UnB, depreende-se que existe a normatização da governança (DOC 27), contudo, de maneira ampla e não especificamente do PNAES. Desse modo, um dos desafios da governança apontados por Matias-Pereira (2010) estaria superado: a institucionalização da governança pública. Não obstante, é possível compreender que apenas a normatização não se revela suficiente para a efetivação da governança.

Cumprido destacar que o vazio e a lacuna legislativa se dão apenas na discricionariedade do decreto e na ausência da institucionalização de uma estrutura de governança específica para o PNAES. Todavia, se o referido Decreto (7.234/2010) que institui o PNAES fosse transformado em lei, o respaldo e a estabilidade seriam maiores para o programa. Evidencia-se, também, que as atribuições do decanato e das diretorias são bem delineadas e atendem as especificidades da política. Posto isso, é possível afirmar que e classificar como média influência desses fatores na dimensão da institucionalização da capacidade de governança do PNAES, segundo os preceitos e parâmetros de análise de Calmon e Costa (2013).

Categoria 03 – Dimensão Sustentabilidade

Nessa dimensão é analisada a capacidade de adaptabilidade aos diversos fatores que surgem no desenvolvimento da política pública. Fatores como mudanças intraorganizacionais e interorganizacionais, fluxo financeiro e outros aspectos que surgem são contemplados nesse enfoque, conforme Calmon e Costa (2013).

Da análise documental e nas falas dos entrevistados, percebeu-se uma alta capacidade de articulação e adaptabilidade frente às mudanças. Isso ficou evidenciado em vários documentos, por exemplo, no DOC 17 (p. 24), onde se lê: “Encaminhamento de profissionais de referência aos *Campi* nos casos de substituições de férias e licenças”. Desse modo, destacam-se os seguintes discursos:

[...] em 2011 teve a reforma da casa e aí a gente teve que encontrar uma solução para aqueles estudantes que tem que sair da casa para que a casa fosse reformada e aí se criou aquele auxílio moradia e ao mesmo tempo também o aluguel de apartamentos para os estudantes na época[...] (E1).

[...] anualmente é realizado o planejamento do Decanato de Assuntos Comunitários e de suas diretorias. Esse planejamento considera inicialmente os recursos necessários para atender os programas considerados essenciais, de acordo com a previsão de usuários e número de bolsas autorizadas. As demais ações do decanato e fatores imprevistos são posteriormente analisados e planejados de acordo com o limite orçamentário existente[...] (E2).

[...]tivemos que de última hora assim, rapidamente estruturar o programa de auxílio emergencial em alimentação, em função de que o RU fechou, de que a gente está vivendo uma pandemia, de que os nossos estudantes são muito vulneráveis né, então a gente criou e foi um ato do decanato de assuntos comunitários aprovado, autorizado pelo, pelo comitê da GT 4002 não passou por nenhuma instância a CAC que fez uma, referendou, porque é uma situação de calamidade, uma situação de emergência não dá para esperar todo trâmite que uma resolução traz [...] (E3).

[...]a gente agora tá discutindo por exemplo o auxílio, um auxílio para a retomada das atividades que é um auxílio inclusão digital, provavelmente também esse auxílio não vai passar por todas as instâncias e dada a situação emergencial que a gente tá vivendo [...] (E3).

Quanto ao fluxo financeiro, identificou-se que existiu um aumento no ano de 2015, conforme trecho do DOC 17 (p. 26), onde se lê: “Entre os Programas, no ano de 2015, houve aumento significativo no número de vagas, com a previsão de aumento de 30% no número de participantes da política de assistência estudantil da Universidade atendida”. Também se percebe isso no trecho encontrado no DOC 12:

[...]O aumento dos recursos provenientes do PNAES tem permitido consolidar, expandir, aprimorar e garantir as ações da assistência estudantil em execução na Universidade. Dessa forma, foi realizada uma pesquisa de “Avaliação da Política de Assistência Estudantil na UnB, em que o resultado contribuiu para redimensionar estratégias para o aprimoramento das ações afirmativas [...] (DOC 12, p 80).

No DOC 19, identifica-se uma readequação da estrutura de governança da universidade, pois constatou-se que a metodologia anterior era inadequada para atingir os objetivos. Constatou-se que o segmento do DOC 19 apresenta uma capacidade de ajustes frente às mudanças normativas interinstitucionais:

[...] Com o advento da IN conjunta nº 01/2016 MP/CGU, constatou-se que a metodologia anteriormente descrita tornou-se insuficiente para incorporar a estrutura de governança, gestão de riscos e controles internos proposta pelo normativo. Dessa maneira, buscou-se uma reformulação da sistemática de gestão de riscos a partir da publicação da Resolução da Reitoria nº 102/2016, a qual instituiu uma comissão responsável pela proposição de novas medidas para atender às disposições legais, sendo iniciados, em 2016, os procedimentos necessários à sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança [...] (DOC 19, p 90).

Outra adaptabilidade percebida foi a readequação constante frente às demandas do público-alvo e intrainstitucional, conforme trecho do DOC 19 (p. 31): “a equipe tem constantemente reavaliado suas rotinas, identificado gargalos e buscado caminhos alternativos mais eficientes e mais eficazes”. Outrossim, o DOC 37 (p. 229) apresenta uma reflexão das ações da universidade “Diante do considerável aumento da demanda por assistência estudantil, a Universidade deverá criar estratégias para garantir ao estudante o direito à assistência estudantil, conforme previsto no PNAES”. Isso vai ao encontro da flexibilidade apontada como da vantagem das redes de políticas públicas pela autora Fleury (2005). Segundo a autora, em razão da flexibilidade inerente à dinâmica das redes, essas seriam mais aptas a desenvolver uma gestão adaptativa que está conectada a uma realidade social volátil, o que implicaria na articulação de ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o monitoramento como instrumento de gestão e não de controle.

No DOC 40 (p. 55), é demonstrada a autoavaliação dessas ações ao se refletir que: “As ações que promovem a inclusão social são desenvolvidas na Política de Assistência Estudantil da UnB que está em consonância com o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)”. Essa análise não constava nos documentos anteriores. Observa-se uma crescente adaptabilidade que é demonstrada no trecho “evolução do atendimento aos discentes pode ser observada no tópico de Política de Atendimento ao Discente”. Assim, a universidade tem constantemente reestruturado suas políticas, estrutura institucional para proporcionar essa evolução. Isso também fica exposto no relato do E7:

[...] com a pandemia do novo coronavírus e o fechamento do Restaurante Universitário (para evitar aglomerações), a Universidade precisou buscar saídas para não deixar desassistidos centenas de estudantes que dependiam do local para fazer duas refeições. O GT, então, se reuniu para estabelecer o remanejamento de recursos. Com isso, a UnB pode conceder bolsa de auxílio emergencial a 3.247 estudantes. A instituição também ofereceu auxílio transporte a 34 estudantes que quiseram voltar para suas cidades de origem durante a pandemia [...] (E7).

Posto isso, e em acordo com Calmon e Costa (2013), constata-se que existe uma alta influência sobre a dimensão sustentabilidade da capacidade de governança do PNAES. Infere-se que tal capacidade de sustentabilidade aproxima-se do entendimento de Junqueira (2004) em que a perspectiva das redes como estrutura de governança proporciona a integração e a articulação de práticas sociais, saberes e organizações; bem como auxilia a integrar atores públicos e privados a favor de interesses coletivos. Isso, ainda, potencializa recursos escassos e promove a solução conjunta de problemas, agregando experiências e saberes e proporcionando uma reflexão sobre a estrutura como um todo.

Categoria 04 – Dimensão Estrutura e Instrumentos de Coordenação

A Câmara de Assuntos Comunitários (CAC) é a instância consultiva e deliberativa do DAC composta por representantes docentes, discentes, técnicos administrativos, um representante do Restaurante Universitário e um representante da prefeitura do *Campus*. Além disso, é subordinada ao Conselho de Administração. Verifica-se que essa instância é a responsável pela deliberação de assuntos relacionados ao interesse da comunidade universitária e abrange os assuntos relacionados ao PNAES. Os entrevistados destacam que frequentemente essa instância é consultada:

[...]das resoluções que eu já tive a oportunidade de ver como é que foram criadas, muitas vezes as normas são discutidas já na CAC [...] (E1).

[...] a própria CAC tá discutindo a flexibilização da resolução do emergencial nesse período da pandemia né [...] (E1).

[...]a gente tem que pensar que o tempo de permanência para os casos dos estudantes que estão formando, tem que ser um pouco mais flexível, aí você tem que criar circulares você tem que criar, consultar o decano, consultar a CAC eventualmente sobre essa matéria né, então, é tentar trazer para dentro da norma aquilo que a gente percebe que tem maior frequência de acontecimentos, fenômenos [...] (E3).

[...]as normas[...] são definidas nas instâncias colegiadas da universidade. Então é assim, todo e qualquer programa tem que ter uma resolução, que em geral passa pela aprovação da CAC [...] (E3).

“[...]A Câmara de Assuntos Comunitários (CAC) também tem papel importante na discussão dos programas da assistência estudantil, na

formulação das normas internas e no debate sobre eventuais casos omissos [...]” (E7)

Observa-se pelo relato dos entrevistados que há uma participação ativa da CAC nas decisões e nas deliberações das AAE, o que confirma a frequência desses encontros, os quais oportunizam momentos de reflexão e avaliação dessas ações coletivas. Nesses encontros, são definidas prováveis soluções e correções necessárias, caracterizando, assim, uma forma de controle baseada em resultados (ALBERS, 2005).

Cabe salientar que a existência de planejamento e diretrizes é vista como instrumento de coordenação por Calmon e Costa (2015). Nesse sentido, notou-se a inexistência de uma padronização dos instrumentos. Pelas entrevistas, é possível perceber tal descompasso:

[...] a gente começou a passar pelo menos fluxos de processos digitalizados e ficava lá guardado. Surgiu aquela demanda, como é que faz? Opa, tem um processo já criado e eram poucos mas já davam suporte para pessoa pegar a olhar e ver o que dá ou não para ser tomada a decisão né [...] (E1).

[...] a gente não tem uma estrutura pelo menos no quesito do PNAES, de checagem desses dados de como é que está sendo feito [...] E aí tu coloca até o ponto a ser avaliado no sentido de avaliar a própria política de ver como é que tá sendo [...] (E1).

[...] a gente tem pouca estrutura de sistema, por exemplo [...] (E3).

Pela análise documental, foi possível perceber que apenas uma diretoria que possui instrumentos de controle e monitoramento das ações do PNAES de forma mais padronizada. O DOC 14 (p. 31) explica que “foi desenvolvido um acompanhamento estatístico dos Programas e do planejamento orçamentário de gastos com os Programas de Assistência Estudantil”. No mesmo documento, também é possível ver que existe um monitoramento das demandas:

Em 2014, várias demandas de dados diversos relacionados com os Programas de Assistência Estudantil da Universidade foram atendidas. Por meio do Sistema de Informação ao Cidadão – SIC – e da Ouvidoria, órgãos de controle, estudantes e empresas solicitaram informações sobre condições e critérios dos Programas, quantitativo de estudantes participantes, gastos com a Assistência Estudantil, entre outros. As informações semestrais do SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – também foram alimentadas (DOC 14, p.31).

A partir de 2016, consoante a fala do E7, tem-se o chamado GT 4002 que coordena e monitora o orçamento da ação referente ao PNAES (ação orçamentária 4002). O que fica evidenciado no trecho abaixo:

[...] O GT da 4002 também faz um monitoramento da aplicação dos recursos e pode determinar redirecionamentos. Se há, por exemplo, menos pessoas usando o auxílio moradia, o grupo vai determinar para onde irá a verba excedente, quais são as ações prioritárias. Na ponta, está a Diretoria de Desenvolvimento Social do DAC, que faz os editais, as seleções e os atendimentos.” [...] (E7).

Os relatórios de gestão e autoavaliação não apresentam as informações de forma detalhada e padronizada. Isso dificultou a análise de forma pormenorizada do programa. Dessa forma, destaca-se a importância para um olhar mais acurado do DAC nesse sentido de maior controle, uma vez que a deficiência nesse fator pode gerar problemas na gestão das redes (FLEURY, 2005).

Por conseguinte, cabe lembrar que, na perspectiva da Estrutura e Instrumentos de Coordenação, são analisadas a existência de órgãos colegiados com ampla participação dos atores e legitimidade da coordenação entre os atores membros da rede (CALMON; COSTA, 2013). Tendo como base tais conceitos, depreende-se da análise que existe uma estrutura de coordenação das ações do PNAES na universidade.

Em face do exposto, é possível sustentar que essa dimensão pode influenciar para uma baixa capacidade de governança do PNAES. Isso decorre, porque muito pode ser melhorado tanto na estrutura quanto nos instrumentos de coordenação da política.

Categoria 05 – Dimensão Comunicação

Quanto à dimensão comunicação, constatou-se da análise documental que existe um certo nível de comunicação entre as equipes técnicas do decanato responsável pelas ações de assistência estudantil. Pode-se verificar isso no segmento do DOC 14:

[...] Em 2014, houve com maior regularidade reuniões de equipes técnicas. A partir de junho de 2014 as reuniões de equipe passaram a ser quinzenais, o que favoreceu, não só maior disseminação de informações e padronização de procedimentos e rotinas, mas também maior proximidade da equipe técnica com a gestão[...] (DOC 14, p. 32).

Detectou-se a existência de sistemas formais e informais de comunicação entre os atores. As consultas mútuas formais são feitas por meio de sistemas como Sistema Integrado de Graduação (SIGRA), Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e, em implementação, o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA). Nesse sentido, destacam-se as seguintes falas:

[...] A comunicação ocorre por diversos meios, desde contatos formais via SEI e e-mail a consultas informais por telefone e pessoalmente, havendo proximidade entre as diversas equipes do decanato, diretoria s e coordenações [...] (E2).

[...]São realizadas reuniões semanais entre os diretores e o Decano de Assuntos Comunitários, o que permite uma boa comunicação e resolução de problemas. Há ainda a possibilidade de comunicação entre as diversas instituições federais, com a participação de parte da equipe nos Fóruns de Assistência Estudantil regionais e nacionais [...] (E2).

[...] Por meio de chamadas públicas via editais, por meio de acompanhamento acadêmico, tramitação de documentos institucionais, atendimento presencial e por E-mail ou telefone [...] (E4).

[...]aí informação acadêmica a gente consultava no sistema do SIGRA que a gente tinha conhecimento de como lidar para pegar mais informações a gente encaminhava para o sistema SAA [...] (E1).

[...]porque a diretoria se reúne toda sexta-feira né para fazer um resumo da semana de situações que tem percepção então a gente já tem essa, esse espaço de comunicação contínua [...] (E5).

[...] Para a comunidade, o principal canal é o site do DAC, que reúne informações sobre editais e resultados de processos seletivos. O portal e as redes sociais da Universidade também têm papel importante na difusão de notícias sobre a assistência estudantil, principalmente quando há prazos de inscrição abertos ou alguma outra prestação de serviço[...] (E7).

Apesar de existirem estruturas formais e informais de consulta mútua, ressalta-se que essa dimensão precisa ser aperfeiçoada. Em algumas interlocuções, os entrevistados destacam isso:

[...]a gente não tem essa comunicação. Aí teve que criar outro fluxo tipo de consulta mutua né, mas mesmo assim, é possível que possa passar alguém. Se você não tem o sistema pra facilitar essa checagem, então, acessar informações de outros departamentos da UNB [...] não era fácil, era muito difícil mesmo [...] (E1).

[...] estrutura de comunicação, eu sinto que precisa melhorar bastante né [...] (E3).

[...] então assim, eu acho que para a gente assim para melhorar a comunicação, é mais uma questão de sensibilização e de humanização, a partir de uma capacitação né [...] (E5).

Assim, depreende-se que a qualidade da comunicação deve ser melhorada, pois, ações, regras, funções e rotinas de coordenação são imprescindíveis para a governança (BERTÓLI, 2015; CASTRO; GONÇALVES, 2014). Lembrando que ruídos de comunicação podem impactar negativamente a rede. Ademais, a promoção de uma comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades é uma das dimensões de governança propostas pelo Decreto nº 9.203/2017.

Perante o exposto, infere-se que a dimensão de comunicação possui um baixo grau da capacidade de governança do PNAES. Os autores Calmon e Costa (2013) defendem que uma boa comunicação resulta num intercâmbio de informações e que essas proporcionam aos atores da rede maior clareza do que deve ser feito. Os resultados corroboram com os achados de Ferreira (2018), no qual também existiu um nível baixo nessa dimensão. Contudo, difere no sentido da carência de legitimidade por parte dos

atores envolvidos, sendo que se percebeu legitimidade nos atores envolvidos no programa dentro da UnB.

Categoria 06 – Dimensão Informação e Análise

Nessa dimensão foram investigadas as informações e a maneira com que a rede é capaz de transmitir, entretanto não apenas focada no volume de informação produzida, mas na capacidade de tais informações subsidiarem a resolução dos problemas de ação coletiva (CALMON; COSTA, 2013). Desse modo, depreende-se da análise documental que as informações são disseminadas de maneira que atendam à demanda do PNAES. Tais informações são comprovadas no trecho do DOC 14 (p. 32), onde se lê: “Revisão e atualização da homepage da DDS/DAC com o objetivo de melhorar o acesso às informações pelos estudantes candidatos e PPAES”.

Nas interlocuções, foi possível compreender que não existe um padrão de produção das informações, no entanto, a verificação da veracidade das mesmas pode ser feita por meio de sistemas e registros. Observa-se que tal falta de padrão e frequência na geração dessas informações pode ser fruto dos sistemas precários para registro das mesmas. Contudo, cabe um melhor acompanhamento e direcionamento dos gestores, uma vez que, dentre as responsabilidades em relação à governança em rede, os gestores devem gerenciar a coleta e a disseminação de conhecimentos e informações (GOLDSMITH; EGGERS, 2011). Apontam-se as seguintes interlocuções nesse sentido:

[...]o repasse de informação ao meu ver dentro da universidade é muito precário né?! A gente não tem um repasse de informação, não tem aquela cultura da informação dentro da Universidade. Quando o servidor tá há muito tempo lá ele tem muita informação guardada mas fica com ele, quando ele sai, se perde toda essa história [...] (E1).

[...]acredito que seja nesse sentido de acesso à informação de outros setores, a gente não tem com facilidade não é tão simples assim [...] (E1).

[...] as informações são geradas por cada diretoria do DAC[...] os dados são divulgados no site[...] e nos anuários da Universidade de Brasília [...] (E2).

[...] Quanto a divulgação dos programas o decanato conta com o auxílio de um núcleo de comunicação e com a SECOM, sendo as informações amplamente divulgadas com auxílio de mídias sociais, e-mails e informes [...] (E2).

[...] o decanato de assuntos comunitários estruturou um núcleo de comunicação do decanato né, que a gente trabalha em parceria com eles né, mas em geral as diretorias tem autonomia para tá fazendo as informações específicas [...] (E3).

[...] a UnB por meio de editais torna pública a seleção para a participação nas ações de assistência estudantil previstas no PNAES. [...] (E4).

Percebe-se a pouca ou até inexistente gestão do conhecimento, uma vez que relatam a dificuldade de encontrar informações entre os setores. Revela-se uma

multiplicidade de setores geradores de informação. Ademais, salienta-se uma readequação de sistemas, no ano de 2016, o que proporcionou uma maior confiabilidade e detalhamento das informações, porém, ainda de maneira precária, já que não atende todos os setores do DAC. No trecho do DOC 19, pode se depreender isso:

[...] Em 2016, a DDS começou a utilizar o Microsoft Access para gerenciamento de banco de dados dos Programas da Assistência Estudantil, essa mudança gerou um melhor controle sobre os programas, possibilitando consultas mais claras e acessíveis e maior segurança nos dados [...] (DOC 19, p. 27).

Por meio dos Docs. 14, 17 e 20, observa-se um melhor detalhamento das informações sobre as ações de AAE. Tais relatórios foram gerados entre os anos de 2014 e 2017. Constam informações desde o ano de 2010, no entanto, essas informações são apenas da DDS. Frisa-se que, nesse mesmo nível de detalhamento, não foram encontrados relatórios de outras diretorias do DAC, tampouco nos relatórios de gestão da universidade.

Diante do exposto, evidencia-se um baixo grau de governança nessa dimensão, consoante a concepção de Calmon e Costa (2013), pois não existe um setor específico para geração e disseminação das informações do PNAES. Tampouco nota-se qualidade das mesmas. Ademais, as informações sobre as AAE não são de fácil acesso, nem detalhadas em todos os setores responsáveis pelas ações do programa.

4.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este artigo permitiu identificar alguns pontos fortes do PNAES. Revelaram-se também inconsistências e fragilidades deste Programa dentro da UnB, como por exemplo, a inexistência de formalização quanto às atribuições de cada ator dentro do programa; a inexistência de estrutura de governança específica para o PNAES; a inexistência de padronização dos instrumentos de controle das AAE entre as diretorias no âmbito do DAC/UnB, dentre outras.

Assim, conclui-se que existe uma precária estrutura de governança do programa que converge com o conceito de governança construída de Grix e Phillpots (2011) e a gestão da rede pode se aproximar do conceito de Span et al. (2012), devido às particularidades e distinções de cada rede de política pública.

Dentro das seis dimensões propostas por Calmon e Costa (2013), as que mais elevam a capacidade de governança do PNAES são: capital social (alta); sustentabilidade (alta); e a institucionalização (média). Destaca-se o compromisso dos atores com os objetivos comuns pactuados, bem como o ambiente organizacional que permite um clima

de credibilidade e confiança mútua antes os atores, além da ampla participação desses nos processos decisórios. Esses são fatores que validam o entendimento da interação entre a multiplicidade de atores de distintos arranjos e posições hierárquicas que garantem a efetividade da política e a governança em rede (MARTINS, 2003; ABRUCIO, 2007; ESCOBAR, 2008).

De um lado, confirmam-se os achados de Castro e Gonçalves (2014) onde o compartilhamento de valores referentes à cooperação afetou positivamente a configuração da governança. De outro lado, contrapõe-se à dificuldade apontada por Fleury (2005) de que, nas redes, os processos de geração de consensos e negociação são demasiadamente lentos.

Outrossim, distingue-se a capacidade dos atores de realizar AAE contínuas e de longa duração diante das mudanças intraorganizacionais e interorganizacionais, demonstrando alinhamento à conclusão da tese de Costa (2014). Segundo essa autora, a maneira e a intensidade das interações na implementação da política favorece a modelagem de uma estrutura de governança capaz de interagir com as distintas características das organizações e seus atores. Além disso, essa estrutura pode apaziguar os interesses divergentes, ao mesmo tempo que incentiva a criação de inovações, a convergência de ações na busca e no alcance dos objetivos da política pública.

Pode-se notar, ainda, que as arenas decisórias e a divisão de competência e atribuições dos atores são bem definidas. No entanto a lacuna legislativa encontrada se refere ao fato de o Decreto (7.234/2010) que instituiu o PNAES não ser promulgado em forma de lei. Essa demanda corrobora com o que foi dito por Matias-Pereira (2010) que asseverou que a institucionalização e a consolidação do processo de governança seriam os maiores desafios do governo brasileiro. Destaca-se como um desafio maior colocar em prática os conceitos e os mecanismos de governança, uma vez que a teoria está amplamente divulgada e normatizada. Porém, sugere-se a instituição de uma estrutura específica de governança para o PNAES.

As dimensões que mais apresentaram fragilidades e inconsistências e diminuíram o grau da capacidade de governança em redes no PNAES foram as dimensões: estrutura e instrumentos de coordenação (baixa); comunicação (baixa); e informação e análise (baixa). Na primeira dimensão, nota-se que existe uma estrutura capaz de articular a atuação dos distintos atores e que goza de legitimidade, entretanto, os instrumentos de planejamento e diretrizes são incompatíveis para um adequado exercício das atividades e, ademais, não se pode perceber um certo nível de qualidade dos instrumentos de comunicação, informação e análise. Assim, esse ponto deve ser

melhorado, pois, mesmo que em uma rede a análise seja interorganizacional, é necessário o conhecimento de cada elemento da rede e são relevantes os sistemas de coordenação, controle/monitoramento e incentivo (ALBERS, 2005).

Dentro das dimensões Comunicação, Informação e Análise, é possível afirmar que a comunicação acontece de forma precária. Apesar de existirem estruturas formais de consulta mútua, os entrevistados destacaram a dificuldade de conseguirem informações de forma rápida e efetiva. Também não existe gestão do conhecimento, o que vai ao encontro dos resultados encontrados por Casarin, Piuchi e Giglio (2018), onde as secretarias que apresentaram maior nível de governança eram as que não tiveram interrupção na gestão do conhecimento. Nota-se, assim, a importância do contexto organizacional para a continuidade do trabalho.

Depreende-se também que não existe uma estrutura especializada para a geração da informação e os sistemas são frágeis para tal produção de informações detalhadas e seguras. Além disso, foi possível perceber que a política sofreu restrições orçamentárias, o que gerou uma demanda reprimida da política.

Diante do exposto, após análise e caracterização detalhada de cada dimensão, pode-se concluir que a capacidade de governança em redes do PNAES é baixa. Espera-se que tais informações subsidiem as reflexões dos gestores, bem como suas proposições de melhorias não só para o PNAES, como para outras políticas públicas instituídas na universidade.

Como limitações de estudo, aponta-se os entraves advindos da pandemia do COVID-19 e a análise apenas intraorganizacional da rede. Sugere-se que pesquisas futuras abarquem os atores interorganizacionais da rede do PNAES, bem como estudos em outras universidades.

4.6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41 n. esp. comemorativa, p. 67-86, 2007.

ALBERS, S. **The design of Alliance Governance Systems**. Köln: Kölner-Wissenschaftsverlag, 2005.

ANGELIM, I. C. S. Política de assistência estudantil na universidade pública: desafios para construção de uma concepção de direito de cidadania. In (anais do): III Seminário Políticas Sociais e Cidadania: “Crise global e desigualdades: dilemas e desafios”. Salvador, 24 a 26 de nov., 2010.

BARBOSA, C. R.; FARIA, F. de A. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. *Gestão Pública e Governança. Revista de Administração FACES Jornal*, Belo Horizonte, v. 17 n. 4, p. 129-147, out.-dez., 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTÓLI, N. A **Confiança e o comprometimento como eixos organizadores dos estados de redes**: proposta conceitual e estudo de casos do agronegócio do Norte do Paraná. 2015. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Paulista. São Paulo, 2015.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança de Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. n.1, p.2-29, 2013.

CASARIN, A. C.; PIUCHI, R.; GIGLIO, E. M. Correspondência entre governança e características nas redes de políticas públicas: exemplos dos municípios do interior de São Paulo. **FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão**, v.21, n.3, p. 304-316, set.-dez, 2018.

CASTRO, M. de; GONÇALVES, S. A. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.5, p.1281-1304, 2014.

COSTA, S. P. B. **Novas formas de governança pública**: um estudo do arranjo articulado para implementação da política pública nacional de aprendizagem profissional. 2014. 152f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n.2, p. 5-21, mai.-ago.,1996.

ESCOBAR, C. M. S. **Governança estratégica em redes de políticas públicas**: a experiência do Programa Bolsa Família. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política, Brasília, 2008.

FERREIRA, V. L. **Governança em redes de políticas públicas**: o caso da pesquisa clínica no Brasil. 2018. XV, 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 77-89, 2005.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 4. Ed. Brasília: Líber Livro, 2012.

GISSELQUIST, R. M. **Good governance as a concept, and why this matters for development policy**. United Nations University - World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2012.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília; São Paulo: ENAP/Unesp, 2011.

GRIX, J.; PHILLPOTS, L. Revisiting the ‘Governance Narrative’: ‘Asymmetrical Network Governance’ and the deviant case of the sports policy sector. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 1, p. 3-19, 2011.

JUNQUEIRA, L. A.P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 13, n. 1, p. 25-36, jan.-abr. 2004.

KICKERT, W. J.M.; KLIJN, E-H.; KOPPENJAN, J. F.M. **Introduction: a management perspective on policy networks**. London: Sage Publications, 1999.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. **Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox**. Frankfurt: Campus. p. 25-59, 1991.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, 2006.

KOOIMAN, J. et al. Interactive governance and governability. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, v. 7, n. 1, p. 1-11, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 254f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social – APGS**, Viçosa, v.2, n. 1, pp. 110-135, jan.-mar., 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle social e transparência: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. **GIGAPP Estudios Working Papers**. Programa de Doctorado en Gobierno y Administracion Publica. Instituto Universitario de Investigacion Ortega y Gasset. Madrid, Espanha, 2014.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 49, n. 5 p. 1263-1290, set.-out., 2015.

PARÉS, M.; BONET-MARTÍ, J.; MARTÍ-COSTA, M. Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain). **Urban Affairs Review**, v. 48, n. 2, p. 238-271, 2012.

SPAN, K. *et al.* The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. **The American Review of Public Administration**, v.42, n.2, p.186-201, 2012.

TELES, K. C. C. F. S.; MIRANDA, L.de O. As contribuições dos órgãos de controle interno e externo ao poder executivo federal para a promoção da governança pública contemporânea. **Anais do VII Encontro de Administração Pública e Governança**, São Paulo, ANPAD, 2016, p. 01-09.

TRINDADE, A. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. **Dilemas: Revista de Estudos e Conflito e Controle Social**. vol. 8, n. 4, p. 607-632, out.-dez., 2015.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise de uma política pública é um desafio para um gestor público. Este estudo foi necessário e relevante, uma vez que trouxe elementos que podem subsidiar suas decisões. A ideia de redes de políticas públicas foi trazida como uma abordagem que oferece a condução e a estrutura de análise para sistemas complexos, possibilitando que diversos atores se envolvam. E, devido à essa gama de atores envolvidos em rede, para que uma política pública atenda aos seus objetivos, é fundamental uma estrutura de governança.

Nesse sentido, internacional e nacionalmente, surgiram ao longo dos anos vários conceitos e modelos de governança. Primeiramente, os modelos foram baseados em princípios, dimensões e mecanismos. Assim, pela revisão da literatura do primeiro artigo foi constatado que não houve evolução nos princípios, mecanismos e diretrizes internacionais e nacionais de governança, apenas, uma reescrita e perpetuação dos mesmos. Entende-se que são as mesmas diretrizes/princípios/mecanismos desde 2001, propostas pelo IFAC.

Depois, surgiram estudos que analisaram a governança em redes de políticas públicas, contribuindo para que órgãos implementem e aperfeiçoem suas governanças na complexidade e diversidade das redes. Desse modo, optou-se pelas dimensões trazidas por Calmon e Costa (2013) para uma análise mais acurada e pormenorizada da rede do PNAES.

O presente estudo analisou a capacidade de governança em redes do PNAES a partir da implementação de suas AAE na UnB. Chegou-se à conclusão, pela análise detalhada das dimensões de Calmon e Costa (2013), de que existe um baixo grau de governança em redes do PNAES na UnB. No primeiro artigo, foram descritas as AAE implementadas pela UnB e constatou que estas estão condizentes com as diretrizes do decreto do PNAES (Decreto nº 7.234/2010). As AAE gerenciadas pelo DAC descritas foram as seguintes: Bolsa Alimentação; Auxílio Socioeconômico; Moradia Estudantil; Auxílio Moradia; Auxílio Creche; Auxílio Emergencial; Vale-Livro; UnB idiomas; Bolsa Atleta do Esporte Universitário; Programa Afroatitude; Programa de Formação e Informação em Diversidade; Programa de Arte e Cultura da Comunidade Acadêmica no Restaurante Universitário; Mapeamento de Espaços de Cuidado; Projeto Saúde Mental; Projeto Acolhimento e Promoção da Saúde.

Percebeu-se que as AAE foram criadas com o intuito de direcionar as ações dos atores envolvidos, assumindo o papel de atender aos alunos em condições de

vulnerabilidade social. De 2010 a 2020, destaca-se que foram encontradas soluções tempestivas e inovadoras ao longo dos anos para adaptar aos recursos disponibilizados pelo governo federal. Essa adaptabilidade constante foi um diferencial da gestão do PNAES na UnB e um ponto positivo que fez diferença no alcance do objetivo da política.

Ainda no primeiro artigo, foi atendido o segundo objetivo específico desta pesquisa. No Estudo I, foram identificados os atores internos e externos envolvidos na implementação do programa. Os atores internos encontrados foram: Reitoria; Consuni; CAD; CAC; Ouvidoria; Auditoria; PJU; DEG; DAC; DAF; DPO; e estudantes beneficiários dos programas de assistência estudantil na UnB. Quanto aos atores externos, estes foram depreendidos: SESu; MEC; ANDIFES; CGU; e FONAPRACE. Ressalva-se que, na análise documental e pelas entrevistas, foi possível verificar que, sobretudo, o DAC gerencia o PNAES dentro da UnB, sendo o DPO apenas o responsável pelo orçamento do referido programa dentro da estrutura organizacional da instituição.

Dessa forma, conclui-se que o segundo objetivo foi atingido e superado, uma vez que, por mais que existam todos esses atores na rede do PNAES, apenas o DAC está atuando na gestão e se demonstrou mais ativo na governança do programa. Assim, existe um contraponto entre a análise documental e as entrevistas, onde ficou perceptível que os demais atores não atuam diretamente na governança da rede interna do PNAES.

A descrição das AAE e identificação dos atores foi fundamental para fornecer subsídios para o segundo artigo (Estudo II). Além disso, infere-se pela revisão da literatura que as diretrizes, princípios e mecanismos de governança em nível internacional e nacional estão defasadas, pois não permitem uma análise mais ampla sobre a governança em rede de uma política pública. Posto isto, o segundo artigo contemplou a análise da capacidade de governança do PNAES pelas dimensões de Calmon e Costa (2013).

Desse modo, no Capítulo 4, caracterizou-se todas as seis dimensões propostas por Calmon e Costa (2013). Dos achados da pesquisa, nota-se uma boa interação entre os atores e o compartilhamento de valores, o que foi analisada e classificada como um alto grau de governança, conforme os preceitos de Calmon e Costa (2013). Esse resultado, de um lado, se alinha com os estudos de Zani e Da Costa (2014), Costa (2014), Castro e Gonçalves (2014), Trindade (2015) e, de outro, se diferencia da dimensão capital social analisada por Ferreira (2018).

Outro fator que merece destaque é a capacidade de adaptabilidade dos atores na solução de problemas e mudanças. Sendo assim, a dimensão sustentabilidade do PNAES na UnB se destaca e infere-se que essa proporciona elementos para que a política alcance

as diretrizes do Decreto 7.234/2010. Ademais, ficou perceptível que esse fator influenciou diretamente no atendimento adequado do público-alvo do PNAES. Isso demonstrou uma boa articulação da rede no caso do DAC/UnB.

5.1 FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES

Os pontos facilitadores e dificultadores não constam nas dimensões propostas por Calmon e Costa (2013). Contudo, analisar tais fatores pode fornecer subsídios para o aperfeiçoamento da governança do PNAES dentro da UnB. Assim, buscou-se nos documentos e nas interlocuções dos entrevistados informações para tal análise.

Quando questionados sobre os fatores que facilitaram a implementação da política, não houve um consenso entre os fatores. Foram citados: (a) o controle orçamentário; (b) o comprometimento da equipe; (c) a mudança de espaço físico; e (d) o reconhecimento da comunidade acadêmica quanto à importância do PNAES na UnB. Destacam-se os seguintes diálogos:

[...] as ações do PNAES são executadas com rubrica própria, ação 4002, o que facilita tanto a implementação quanto o controle orçamentário das ações previstas no Decreto [...] (E4).

[...] O comprometimento da equipe. [...] o reconhecimento da administração quanto a relevância do recurso advindo do PNAES para garantir a permanência e a diplomação dos discentes que necessitam da assistência estudantil [...] (E2).

[...]a mudança de espaço físico nos ajudou bastante que a gente teve uma troca de espaço físico recentemente que nos deu mais espaço e uma estrutura melhor de atendimento [...] (E1).

[...] parece que já há um entendimento dentro da comunidade acadêmica de que esse programa é importante né, então isso eu acho que facilita muito né [...] (E3).

[...]A implementação do Pnaes facilitada, portanto, quando há uma conjuntura política e econômica favorável no país, com um olhar voltado para a inclusão e a democratização do acesso ao ensino superior [...] (E7).

[...] Na minha avaliação, o GT trouxe mais racionalidade e transparência para a gestão do Pnaes. Com o envolvimento das áreas acadêmicas, o DAC também passou a planejar melhor suas ações, focando no público-alvo [...] (E7).

Outrossim, identificou-se dentro da dimensão institucionalização a discricionariedade do decreto como fator facilitador da implementação da política. Além disso, outro facilitador foi a capacidade de adaptação dos atores frente as dificuldades que surgem ao longo da execução da política, restrições orçamentárias, dentre outros. Essa capacidade também é demonstrada no atual contexto de pandemia do COVID-19, no qual a UnB se demonstrou constantemente capaz de reinventar suas práticas e transformar-se diante das adversidades.

Quanto aos fatores que dificultaram a implementação da política, um dos consensos nos discursos dos entrevistados foi a restrição orçamentária do PNAES desde 2015. Esses impactos são consequências da Emenda Constitucional nº 95 que limitou o teto das despesas e investimentos públicos para os mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos apenas pela inflação. Nessa lógica, ressaltam-se as seguintes falas dos entrevistados:

[...] O limite orçamentário insuficiente frente à ampla necessidade dos discentes, principalmente pela mudança de perfil socioeconômico dos estudantes nos últimos anos [...] (E2).

[...] a gente tem 80% de demanda reprimida, estudantes que teriam perfil mas que não pode porque a gente tem o número menor de vaga, menor não, tem um número X de vagas, dá para entender isso, então é uma situação muito grave a tal da emenda da morte lá do contingenciamento de 20%, de não poder aumentar, alias de não poder aumentar despesas nos próximos 20 anos, isso é de morte para assistência estudantil porque você teve um aumento substancial de estudantes com maior vulnerabilidade [...] (E3).

[...] Não à toa, nos últimos anos, os recursos têm ficado praticamente congelados, a despeito de termos recebido cada vez mais estudantes com perfil compatível para serem atendidos por um dos programas da assistência. [...] O programa fica dificultado com as restrições orçamentárias impostas às universidades, agravadas pelos limites impostos pela lei do teto orçamentário [...] (E7).

Porém, percebe-se que mesmo com restrição orçamentária descrita nas interlocuções e nos documentos. No artigo 1 ficou evidenciado uma constante evolução no número de alunos atendidos pelos programas. Outros fatores dificultadores se referem a ausência de sistemas integrados de consulta mútua e registro das informações. O fato do PNAES não ser promulgado por uma lei específica também foi destacado:

[...] um dos entraves que eu considero é justamente a gente ter esses dados em mãos trabalhados, a gente não só ter os dados né mas também avaliar esses dados pra que a gente consiga identificar outras ações, consiga trabalhar esses dados pra conseguir avançar nisso [...] (E1).

[...] Demora no desenvolvimento de sistema informatizado que permitisse agilidade nos processos de avaliação para acesso aos programas de assistência estudantil disponibilizados com recursos do PNAES [...] (E2).

[...] Um dos desafios nesse aspecto é a gestão das informações, uma vez que os sistemas da Universidade, até pouco tempo atrás, eram muito obsoletos. Temos a expectativa e que isso melhore com a consolidação do SIGAA [...] (E7).

[...] hoje a gente tem uma dificuldade, porque hoje o fato de ser um decreto, um decreto pode ser revogado a qualquer tempo, ele só não foi ainda porque a pressão social é muito grande [...] (E3).

[...] O Pnaes está vinculado a um decreto presidencial, ou seja, não há um instrumento legislativo mais forte que garanta a continuidade do programa [...] (E7).

[...] trabalhar especificamente no recorte de classe ainda com essa é... essa percepção de que assistência é um favor, eu acho é...é a gente vai continuar é... estigmatizando, sabe? Pessoas, a gente precisa melhorar isso. [...] (E5).

[...]jessa sensibilidade é uma coisa que ela beira loucura vamos dizer assim, porque ela beira você ter que naquele limite da lei e ao mesmo tempo pensar que a norma ela é viva ela precisa ser recomposta em função da realidade que se modifica, então eu diria que esse é um dos principais desafios nesse processo. [...] (E3).

Com a implantação do sistema SIGAA espera-se que essa dificuldade seja superada. Uma vez que o sistema trata informações de forma integrada e de fácil consulta a todos os setores.

Além disso, o assistencialismo e os preconceitos da política igualmente foram ressaltadas nas interlocuções. Esses dados corroboram os achados da pesquisa Angelim (2010), pois esse estudo destacou que um dos desafios atuais é tornar a assistência estudantil uma política pública, ultrapassando sua condição atual de programa de governo que notadamente é uma oportunidade para o assistencialismo e fisiologismo político, e avançando na concepção de direito de cidadania.

Convém relatar que o PNAES é um programa que tem garantido aos estudantes condições de permanência nas universidades desde 2010. E que, anteriormente, não existia uma política de nível nacional que oportunizasse aos estudantes condições de permanência dentro das universidades federais. Esclarece-se que muitos estudantes de origem humilde deixam de contribuir na renda familiar para cursar uma universidade. Em seu relato, o E3 expressa que:

[...] estudantes vindos de escola pública, com renda familiar de até um e meio salário mínimo per capita né, então com isso você cria ali um colchão, onde você consegue viabilizar a inclusão real e verdadeira que não é ter direito a ter benefício social a inclusão [...]o estudante da assistência tem uma ânsia muito maior que terminar logo porque ele sabe que ele precisa ajudar família né[...] (E3).

Assim, sugere-se aos gestores políticos esforços para que o Decreto 7234/2010 seja transformado em Lei, pois desse modo a fragilidade de ser um decreto estaria superada. Ainda, da análise documental e das entrevistas, é possível perceber que, como foi apontado anteriormente, o DAC e a universidade como um todo podem melhorar sua metodologia de monitoramento e avaliação do PNAES. Consta, no DOC 37 (p. 229), o seguinte trecho que “outro importante desafio é a criação de um processo contínuo de monitoramento e avaliação dos Programas da Assistência Estudantil, com a participação efetiva dos estudantes assistidos”. Outra dificuldade encontrada nos relatórios no que tange à Coordenação de Apoio às Pessoas com Deficiência pode ser identificada no segmento do DOC 41:

As principais barreiras enfrentadas estão relacionadas às limitações orçamentárias[...]existem deficiências na infraestrutura física; material para a prática esportiva e dificuldades de comunicação e divulgação dos programas e projetos para uma efetiva adesão da comunidade (DOC 41, p. 72).

Ante o exposto, espera-se que tais considerações possam ser discutidas. São pontos que não podem ser deixados de lado em uma governança em rede. Assim, são considerações que podem auxiliar a aperfeiçoar as AAE promovidas pela UnB, especialmente aquelas realizadas pelos atores envolvidos no PNAES.

A partir desses resultados, sugere-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle de forma igualitária para o DAC e para a UnB de forma que sejam consultados os discentes quanto a quais outras ações poderiam atendê-los melhor. Ademais, entende-se que sejam necessárias melhorias na gestão do conhecimento dentro da universidade e na comunicação entre os atores. Nota-se que é pertinente a criação de um setor específico para que sejam tratadas e compiladas as informações, tornando-as acessíveis a toda a comunidade acadêmica, bem como aos demais departamentos, diretorias, coordenações e órgãos de controle. Isso proporcionará mais transparência na política. Esses foram os ajustes que ficaram evidenciados na análise no conjunto dos resultados desta pesquisa.

5.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Devido à restrição das limitações impostas pela nova forma de convívio e distanciamento social decorrentes da pandemia do COVID-19, não foi possível realizar outras entrevistas no nível operacional, nem com discentes participantes da política. Observar esses outros pontos de vistas e suas experiências enriqueceria a pesquisa, pois poderiam agregar mais informações sobre aspectos ainda não consolidados na literatura. Ademais, não foi possível entrevistar demais atores externos à universidade que estão ligados à rede do PNAES, o que forneceria dados e informações que contrabalançariam as percepções internas depreendidas nas entrevistas semiestruturadas e na pesquisa documental.

Conquanto as limitações apresentadas, verifica-se que muitos obstáculos devem ser superados para que seja fomentada a governança em redes do PNAES na UnB. Mesmo assim, nota-se, como foi dito, que muito já se avançou. Nesse sentido, é que esta pesquisa contribui, embora tenha as referidas limitações indicadas.

5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Indica-se que, para pesquisas futuras, deve-se abarcar os atores interorganizacionais da rede do PNAES, uma vez que internamente apenas o DAC/UnB se mostrou mais atuante na governança da política. Pela análise das entrevistas semiestruturadas ficou evidente a baixa ou até inexistente participação dos demais atores na governança do PNAES. Desse modo, seria possível compreender como os demais atores externos atuam na governança do programa e qual o papel desses na política, uma vez que, internamente, apenas o DAC/UnB como atuante na governança consegue atender aos objetivos do Decreto 7.234/2010. Outra sugestão é replicar a pesquisa sobre o PNAES em outras universidades. Desse modo, ao se replicar a pesquisa e na adoção de outros atores, o estudo poderia trazer informações que não foram evidenciadas neste trabalho, dadas as limitações enunciadas.

Quanto às dimensões de governança apontadas por Calmon e Costa (2013) entende-se que elas fornecem subsídios para uma análise mais ampla da rede de políticas públicas, no entanto, sugere-se que as dimensões dificuldades e facilidades sejam da mesma forma analisadas pela rede, pois fornecem subsídios para compreender elementos particulares internos que podem ajudar na condução de outras políticas. Entende-se que a dimensão Comunicação e Informação e Análise poderiam ser superadas por uma nova: Gestão do Conhecimento, pois essa dimensão poderá fortalecer a rede de política pública interna das instituições.

A proposta desenvolvida neste estudo pode ser tanto ampliada, quanto concentrada em outros escopos de análise. Em ambas as direções, os ganhos serão, provavelmente, relevantes para a gestão e o aperfeiçoamento da política em nível nacional. Considera-se, de forma geral, que é possível que desenvolver o conceito de governança em rede, bem como utilizá-lo como aliado das políticas públicas no que se refere ao seu planejamento, execução e gestão e controle, sobretudo.

REFERÊNCIAS GERAIS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n. esp. comemorativa, p. 67-86, 2007.

ALBERS, S. **The design of Alliance Governance Systems**. Köln: Kölner-Wissenschaftsverlag, 2005.

ANAO. Australian National Audit Office. **Public sector governance: better practice guide. Framework, processes and practices**. Camberra: ANAO, 2003.

BARBOSA, C. R.; FARIA, F. de A. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. *Gestão Pública e Governança*. **Revista de Administração FACES Jornal**, Belo Horizonte, 2018 v. 17 n. 4, p. 129-147, out.-dez, 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTÓLI, N. A confiança e o comprometimento como eixos organizadores dos estados de redes: proposta conceitual e estudo de casos do agronegócio do Norte do Paraná. 2015. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Paulista, São Paulo, 2015.

BRASIL. Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961. Autoriza o poder executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e da outras providencias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/1950-1969/L3998.htm>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais, 2017. Disponível em: <http://www.auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf> > Acesso em: 13 ago. 2020.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança de Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v.1, p.2-29. 2013.

CAPELLA, A. C. N. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. **6º Encontro da ABCP**. Unicamp, Campinas SP, 2008.

CASARIN, A. C.; PIUCHI, R.; GIGLIO, E. M. Correspondência entre Governança e Características nas Redes de Políticas Públicas: Exemplos dos municípios do interior de São Paulo. **FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão**, v.21, n.3, p. 304-316, set.-dez., 2018.

CASTRO, M. de; GONÇALVES, S. A. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.5, p.1281-1304, 2014.

COSTA, S. P. B. **Novas formas de governança pública**: um estudo do arranjo articulado para Implementação da política pública nacional de aprendizagem profissional. 2014. 152f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DALLABRIDA, V.; BECKER, D. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, p.73-98, 2003.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.2, p. 5-21, mai./ago,1996.

DUKE, N. K; BECK, S. W. Education Should Consider Alternative Formats for the Dissertation. **Educational Researcher**, v. 28, n. 3, p. 31-36, 1999.

ESCOBAR, C. M. S. Governança estratégica em redes de políticas públicas: A experiência do Programa Bolsa Família. 2008 187 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política, Brasília, 2008.

FINATTI, B. E.; ALVES, J. de M.; SILVEIRA, R de J. Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes da UEL: indicadores para a implantação de uma política de assistência estudantil. *Libertas*, Juiz de Fora, v.6 e 7, n. e 2, p.246-264, 2007.

FERREIRA, V. L. **Governança em redes de políticas públicas**: o caso da Pesquisa Clínica no Brasil. 2018. XV, 121 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 77-89, 2005.

FONAPRACE -Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Assistência estudantil**: uma questão de investimento, 2001.

FONAPRACE/ANDIFES. Revista 25 Anos do Fonaprace. **Revista Comemorativa 25 anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: FONAPRACE; UFU; PROEX, 2012.

GISSELQUIST, R. M. **Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy**. United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2012.

GRIX, J.; PHILLPOTS, L. Revisiting the ‘Governance Narrative’: ‘Asymmetrical Network Governance’ and the deviant case of the sports policy sector. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 1, p. 3-19, 2011.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília; São Paulo: ENAP; Unesp, 2011.

IFAC- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Study 13**. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. New York: PSC, 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf> Acesso em: 14 de set de 2019.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In. FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of Public Analysis**: theory, politics and methods. Abingdon: Routledge, 2007, p. 43-62.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan.-abr., 2004.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. **Policy Networks and Policy Analysis**: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. Frankfurt: Campus. p. 25-59, 1991.

KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J. F.M. **Introduction**: a management perspective on policy networks. Londres: Sage Publications, 1999.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, 2006.

KOOIMAN, J. *et al.* Interactive governance and governability. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, v. 7, n. 1, p. 1-11, 2008.

LIEBSCHER, P. Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master’s program. Library Trends, v. 46, n. 4, p. 668-680, 1998.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva M. Técnicas de pesquisa. 8ª edição, São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese (Doutorado) em Administração. Fundação Getúlio Vargas, 2003

MATIAS-PEREIRA, J. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil. GIGAPP Estudios Working Papers. Programa de Doctorado en Gobierno y Administracion Publica. Instituto Universitario de Investigacion Ortega y Gasset. Madrid, Spain, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / MEC. Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003-2012. Brasília, 2012

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / MEC. Manual de Gestão do Programa de Bolsa Permanência. Brasília, 2013.

MOTA, M. O. Implementação de Políticas Públicas Educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. *Estudos Aval. Educ.*, São Paulo. V.19, n. 72. P. 684-709. Set/dez. 2018.

MURICI, M. G. Gestão Estratégica. Curso Capacitação para Gestores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS, Brasil, FGV In Company, 2010.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Ver. **Adm. Pública**. Rio de Janeiro. V. 49, n. 5 p 1263-1290, set/out. 2015.

PACHECO, E.; RISTOFF, D. Educação Superior: democratizando o acesso. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

PARÉS, M.; BONET-MARTÍ, J.; MARTÍ-COSTA, M. Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain). *Urban Affairs Review*, V. 48, n. 2, p. 238-271, 2012.

PEIXOTO, M. do C. de L. Políticas para Democratização do Acesso e a Inclusão Social na Educação Superior do Brasil. In: PAULA, Maria de Fátima Costa; LAMARRA, Norberto Fernández (org.). *Reformas e Democratização da Educação Superior no Brasil e na América Latina*. Editoria Ideias e Letras. Aparecida- SP. 2011.

PIRES, E. L. S. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP, 2014.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the NeoWeberian state*. Oxford University Press, 2011.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. 2000. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf> Acesso em: 13 ago. 2020.

SLOMSKI, V. *Controladoria e Governança na Gestão Pública*. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

SPAN, K. et al. The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. *The American Review of Public Administration*, v.42, n.2, p.186-201, 2012.

STAKE, R. E. Qualitative Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). *The Sage handbook of qualitative research*. Londres: Sage Publications, 2005.

TELES, K. C. C. F. S.; MIRANDA, L. de O. As Contribuições dos Órgãos de Controle Interno e Externo ao Poder Executivo Federal para a Promoção da Governança Pública Contemporânea. **Anais do VII Encontro de Administração Pública e Governança**, São Paulo, ANPAD, 2016, p. 1-9.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRINDADE, A. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. **Dilemas: Revista de Estudos e Conflito e Controle Social**, v. 8, n. 4, p. 607-632, out.-dez., 2015.

UNB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Estatuto e Regimento Geral da UnB**. Brasília: Editora UnB, 2011.

UNB - UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de Gestão de 2018**. Brasília, 2018.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. **Industrial and Corporate Change**, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and management. In: WORLD BANK. **Global evaluations source book**. Washington-DC: World Bank Group, 2007. p. 1-148. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Congresso_2015/5a_sessa_referencial_governanca_Augusto_Nardes.PDF. Acesso em: 13 ago. 2020.

WORLD BANK. **The international bank for reconstruction and development. Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Washington-DC: World Bank Group, 2013. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Congresso_2015/5a_sessa_referencial_governanca_Augusto_Nardes.PDF. Acesso em: 13 ago. 2020.

ZANI, F. B.; DA COSTA, F. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 48, v. 4, p. 889-912, jul.-ago. 2014.

ZONATTO, V. C. S.; FERNANDES, F. C.; BOGONI, N. M.; ISHIKURA, E.R. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 119-42, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Carta de Apresentação

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Carta nº 01 de Apresentação/2019

Brasília, XX de XXXX de 2019

À Sua Magnificência a Reitora,

Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília
Fundação Universidade de Brasília - UnB
70070-929/ Brasília-DF

Assunto: **Consentimento para realização de pesquisa empírica na Universidade de Brasília.**

Magnífica Reitora,

A senhora Lucelle Ávila Nascimento, servidora pública federal, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de concentração Estado, Território e Políticas Públicas, cujo projeto de pesquisa intitula-se **“Governança em Políticas Públicas: Uma análise do Programa Nacional de Assistência Estudantil”**.

Com o intuito de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a anuência de Vossa Magnificência no sentido de conceder à pesquisadora autorização para realizar pesquisa documental e entrevistas nesta Instituição. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa.

Caso Vossa Magnificência considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da Instituição podem ser omitidos do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Respeitosamente,

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda
Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

APÊNDICE B – Termo de Consentimento UnB**TERMO DE CONSETIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL**

Magnífica Reitora,

A pesquisa - “Governança em Políticas Públicas: uma análise do Programa Nacional de Assistência Estudantil” - será realizada pela pesquisadora Lucelle Ávila Nascimento, aluna do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão da Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda.

Informamos que, pela natureza da pesquisa, a participação desta Instituição não acarretará em quaisquer danos ou custos. Ressalta-se que qualquer outra informação sobre o assunto poderá ser fornecida a qualquer momento pela pesquisadora ou pela professora orientadora.

A pesquisa intitulada “Governança em Políticas Públicas: uma análise do Programa Nacional de Assistência Estudantil”, tem como objetivo analisar a capacidade de governança em redes do PNAES a partir de sua implementação na UnB, por meio de seus decanatos e atores envolvidos. Ademais, almeja-se, como entrega, apontar melhorias na governança do PNAES para a instituição. O estudo será realizado por meio de pesquisa qualitativa, com a realização de pesquisa documental e entrevistas. Sendo que sua participação consiste em autorizar a realização da pesquisa na Instituição.

Após a conclusão da pesquisa, prevista para agosto de 2020, a dissertação contendo todos os dados e conclusões, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa e de sua colaboração para a construção do conhecimento sobre o assunto.

Brasília - DF, XX de XXXX de 2019.

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda
Professora orientadora
Nº Mat. UnB 1049267

Lucelle Ávila Nascimento
Aluna pesquisadora
Nº Mat. 19/0001054

Tendo ciência das informações contidas na Carta de Apresentação e neste Termo de Consentimento Institucional, eu, Márcia Abrahão Moura, ocupante do cargo de Reitora, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta Instituição.

APÊNDICE C – DOCUMENTOS ANALISADOS

	Doc	Ano	Tipo	Assunto	Setor	Análise
E X T E R N O S	DOC1	2010	Decreto	Decreto 7.416, de 30 de dezembro de 2010	Presidência	Subsídios a regulamentação sobre a concessão de bolsas para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. O documento é importante por estabelecer diretrizes, objetivos, deveres dos bolsistas e dinâmica de prestação de contas ao MEC.
	DOC2	2017	Relatório	Relatório Consolidado	CGU	Relatório de auditorias da CGU consolidado das 32 Universidades Federais. O documento é importante, pois faz uma avaliação do PNAES na UnB que trouxe subsídios para questões de monitoramento e avaliação da política. Além de apresentar o macroprocesso do programa, balizou os contornos da pesquisa.
	DOC3	2014	Portaria	Portaria – TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014	TCU	Apresenta as diretrizes para avaliação da governança em políticas públicas. Abarca os componentes apresentados por Calmon e Costa (2013). É, assim, relevante para uma análise pormenorizada.
	DOC4	2018	Portaria	Portaria 1089/2018	CGU	Estabelece as orientações que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem adotar, estabelecendo procedimentos para estruturar, executar e monitorar seus programas de integridade.
	DOC5	2016	Instrução Normativa	Instrução Normativa Conjunta 0001/2016 MP/CGU	CGU	Dispõe sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.
I N T E R N O	DOC6	2008	Resolução	Resolução do Conselho de Administração nº 0006/2008	FUB	Estabelece normas gerais de moradia e convívio na casa do estudante universitário, destinada a estudantes de graduação. É um importante documento, pois estabelece condições de ocupação das vagas, direitos e deveres dos alunos, bem como a definição de uma ação de assistência estudantil. Salienta-se que, inicialmente, não utilizava recursos do PNAES, mas era e continua a ser uma política de assistência ao estudante em condições de vulnerabilidade.

S	DOC7	2011	Resolução	Resolução da Reitoria nº 0021/2011	FUB	Institui e regula o programa Auxílio alimentação para os estudantes regularmente matriculados nos cursos de graduação presencial dos <i>Campi</i> Ceilândia, Gama e Planaltina. Foi utilizado para garantir a isonomia dos direitos dos estudantes do Campus Darcy Ribeiro e utilizou recursos do PNAES. Evidencia diretrizes, objetivos e obrigações para a concessão do auxílio. O documento possibilitou a identificação e caracterização do auxílio alimentação.
	DOC8	2011	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	Relatório de prestação de contas anual e de gestão do ano de 2011. O documento é importante, pois apresenta informações sobre o objetivo da universidade em relação à assistência estudantil. Não cita o PNAES, porém constata-se que a UnB tinha como objetivo a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil.
	DOC9	2012	Resolução	Resolução da Reitoria nº 0138/2012	FUB	Normativo que estabelece as diretrizes gerais sobre o programa de bolsas alimentação na UnB. Por meio desse documento, foi possível identificar e caracterizar a ação de assistência estudantil e compreender seu funcionamento, valor, dentre outros elementos.
	DOC10	2012	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	Primeiro relatório de gestão da UnB que traz de forma detalhada o PNAES. Destaca que o DAC é o decanato responsável pelas ações do programa e que a CAC é o órgão consultivo e deliberativo das políticas. Além disso, o documento é importante, pois traz a estrutura de governança da universidade. Outrossim, informa que a reforma da casa do estudante universitário (CEU) foi realizada com recursos do PNAES e FUB (R\$ 9 milhões).
	DOC11	2013	Resolução	Resolução da Reitoria nº 0109/2013	FUB	Documento dispõe sobre a concessão do Auxílio Emergencial. A partir desse documento, foi possível identificar e caracterizar essa ação de assistência estudantil que possui recursos financeiros do PNAES. O documento possui todas as diretrizes para a concessão do auxílio.
	DOC12	2013	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	Relatório de gestão da universidade que contém a estrutura de governança da UnB. Nesse documento, foi possível identificar que a UnB não se encontrava orientada para a visão por processos e que não dispunha de um modelo de governança desses processos. Percebe-se que a UnB demonstra informar os parâmetros de distribuição de recursos atendendo às especificações do

					MEC/SESU. Também se evidencia um aumento expressivo do número de bolsas provenientes do PNAES. Identifica-se que o macroprocesso Gestão de Política de Assistência Estudantil engloba as ações de avaliação socioeconômica, moradia estudantil, concessão de bolsa permanência, auxílio alimentação e bolsa alimentação e apresenta informações amplas quanto ao planejamento e monitoramento do processo. Posteriormente na p. 80 do relatório, são fornecidas informações mais detalhadas do número de estudantes beneficiados com as ações. Também, que no ano de 2012 houve um aumento do volume de recursos provenientes do PNAES que permitiu consolidar, expandir, aprimorar e garantir as AAE em execução na UnB.
DOC13	2014	Resolução	Resolução do Conselho de Administração nº 0012/2014	FUB	Documento que cria e regulamenta o Programa Auxílio Socioeconômico da UnB (PASEUnB). Salienta-se que o PASEUnB usufrui do orçamento do PNAES. Além disso, a resolução contempla os objetivos, as finalidades e as diretrizes da ação de assistência estudantil. Por meio desse documento, foi possível identificar essa ação e caracterizá-la.
DOC14	2014	Relatório	Relatório de Gestão	DDS	Este Relatório de Gestão da Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS) apresenta informações relevantes sobre o PNAES de forma pormenorizadas. Por meio deste, é possível perceber que, desde 2009, a DDS vem reestruturando os processos com base nos princípios do PNAES. Trouxe informações relevantes para a análise das seis dimensões de Calmon e Costa (2013).
DOC15	2014	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	Relatório apresenta um balanço do exercício de 2014. Aponta-se no Anexo G: Riscos avaliados “governança corporativa inadequada” e como possível solução um aprimoramento dos <i>disclosure</i> e <i>accountability</i> ; criação de indicadores de governança para monitoramento e controle. No relatório, tem-se uma visão macro do PNAES com informações mais abrangente sobre cada ação de AAE. O volume de recurso ainda atende às demandas dos beneficiados.
DOC16	2015	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	O documento apresenta algumas informações sobre as AAE do PNAES de forma macro e não informa os quantitativos de todas as ações de AAE. O documento apresenta uma estrutura de governança da FUB em forma de organograma.

DOC17	2015	Relatório	Relatório de Gestão	DDS	Relatório de gestão da DDS apresenta um maior detalhamento das AAE que são de responsabilidade dessa diretoria.
DOC18	2016	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	Relatório do exercício de 2016 que apresenta informações sobre novos posicionamentos sobre governança na UnB. O documento traz informações abrangentes sobre as ações de AAE. Identifica-se um aumento do volume de recursos e alunos atendidos.
DOC19	2016/17	Relatório	Relatório de Gestão	DDS	O documento apresenta de forma pormenorizada e detalhada informações sobre as AAE sob a responsabilidade da DDS. Ainda, é possível identificar e caracterizar as ações.
DOC20	2017	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	Relatório do exercício de 2017 menciona o Decreto nº 9.203/2017. Detalha que o GT apresentou uma proposta de estrutura de governança e foram analisadas estruturas implementadas em outras universidades. Traz informações amplas sobre o número de beneficiados dos programas de AAE da UnB.
DOC21	2017	Resolução	Resolução do Conselho de Administração nº 0060/2017	FUB	Documento cria o Programa Auxílio Creche (PACreche), apresenta objetivos e diretrizes e demais informações do programa. É um documento importante para a identificação e caracterização dessa ação de AAE.
DOC22	2018	Relatório	Relatório de Gestão	FUB	Relatório de gestão mais enxuto que os anos anteriores e apresenta informações sobre o PNAES e governança de forma ampla.
DOC23	2019	Ato	Ato da Diretoria de Desenvolvimento Social nº 0002/2019	DDS	Dispõe sobre as diretrizes e os critérios de permanência nos programas da DDS em período de mobilidade e/ou intercâmbio acadêmico.
DOC24	2018	Resolução	Resolução CAD 003/2018 – Institui a Política de Governança de TIC da UnB	FUB	Institui a Política de governança de tecnologia da informação e comunicação da UnB – PGTIC/UnB. Traz conceitos, objetivos, princípios e diretrizes que norteiam a governança em Tecnologia da Informação e Comunicação na UnB. O documento é importante, pois traz a dimensão comunicação.
DOC 25	2017	Resolução	Resolução do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional nº 0005/2017	DPO	Resolução que institui o grupo de trabalho (GT) para propor medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. O documento é relevante por demonstrar articulação

					da UnB em formular uma proposta de instrumentos e métodos a serem utilizados para a implementação da governança com base em práticas bem sucedidas em outras IFES ou correlatas.
DOC 26	2014	Ato	Ato da Reitoria nº 1200/2014 – Regulamenta Casa do Estudante Universitário – CEU	FUB	Regulamentação atualizada que orienta o funcionamento da Casa do Estudante Universitário (CEU) e indica objetivos, diretrizes, direitos e deveres dos alunos que utilizam a ação de AAE.
DOC 27	2019	Resolução	Resolução CAD 0005/2019 – Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade	FUB	Documento que designa membros para compor o Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade da UnB. É o documento oficial que regulamenta a formação do Comitê.
DOC 28	2019	Plano	Plano de Integridade 2019-2021	FUB	Este documento apresenta orientações para o período de 2019-2021, indicando medidas a serem implementadas com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade na instituição. O documento foi elaborado conforme as orientações da CGU, em consonância com a estrutura organizacional da UnB e alinhado ao seu Planejamento Institucional. Evidencia-se que o documento está alinhado ao Decreto nº 9.203/2017. Porém o documento não contempla as ações voltadas para o DAC.
DOC 29	2019	Resolução	Resolução 0004/2019 – Política de Riscos e Integridade	FUB	É o normativo que institui o comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade com caráter deliberativo na formulação e implementação de políticas, estratégias e planos de ação voltados para a governança, gestão de riscos, controles internos e integridade e na promoção da avaliação, do direcionamento e do monitoramento. Traz conceitos, objetivos, princípios, competências, responsabilidades e diretrizes que norteiam a governança dentro da UnB.
DOC 30	2018	Ato	Ato da Reitoria 0592/2018 – Programa de integridade no âmbito da UnB	FUB	Ato que delega à DPO a responsabilidade pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito da UnB. Percebe-se uma detalhada definição das regras, atribuições e competências.
DOC 31	2020	Guia	Guia de Gestão de Riscos da UnB	FUB	Documento atual (2020) que traz um guia da gestão de riscos da universidade. Abarca um histórico das ações de governança e gestão de riscos na UnB, bem como apresenta uma metodologia a ser aplicada com vistas ao

					aperfeiçoamento da governança e da gestão da UnB no sentido de promover o alcance da sua missão institucional e dos seus objetivos.
DOC 32	2020	Relatório	Relatório de Acompanhamento das ações do PI	DPO	Relatório de acompanhamento das ações do plano de integridade da UnB referentes ao ano de 2019. O documento é importante, pois demonstra um monitoramento e transparência das ações de integridade da UnB realizadas durante o ano de 2019. Representa o compromisso da universidade para a efetiva implementação do processo de gestão da integridade, em consonância com a legislação sobre o tema, as boas práticas, o contexto interno e externo e os mecanismos de controle interno, governança e gestão de riscos. No entanto não abarca o PNAES, tampouco o DAC.
DOC 33	2014-2017	PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional	CAD e DPO	Apresenta o plano de desenvolvimento institucional da UnB para os anos de 2014 a 2017. É importante, pois apresenta as diretrizes a serem seguidas pelos decanatos. Ainda, verificou-se que a UnB percebia como ponto fraco a fragilidade na governança (transparência, planejamento, engajamento e prestação de contas). Além de propor a definição de um modelo de governança de processos. O documento não menciona ações direcionadas ao PNAES, apenas o volume de recursos alocados em 2014.
DOC 34	2018-2022	PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional	CAD e DPO	Documento apresenta a missão, visão e valores da universidade bem como diretrizes pedagógicas e políticas institucionais orientadoras das ações e estrutura organizacional. Apresenta a intenção da reformulação da política de gestão de riscos, controles internos e governança informando uma nova metodologia alinhada ao Decreto nº 9.203/2017 com estratégias voltadas para tal fim. Apresenta uma evolução dos quantitativos das AAE de 2014 a 2017 da DDS e da DEAC, porém da DIV e da PPNE não são pormenorizadas as informações. Não detalha todas as AAE.
DOC 35	2011	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Documento faz uma autoavaliação institucional da UnB por uma comissão independente. O Plano resgata um histórico das avaliações realizadas na UnB e os fundamentos legais e teóricos para uma autoavaliação que contemple, tanto os objetivos de autoconhecimento que permitam os necessários avanços e ajustes nos rumos da UnB, quanto os objetivos traçados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em conformidade com as diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da

					Educação Superior (SINAES). Porém, o relatório abarca as mesmas informações dos demais relatórios de gestão e constata-se apenas um detalhamento das informações. Não contempla todas as AAE e representa apenas uma prestação de contas. Não demonstra uma análise crítica ou reflexões sobre os processos dentro dos Decanatos. Não aborda a estrutura de governança da UnB, apenas a governança de Tecnologia de Informação.
DOC 36	2012	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Este documento faz uma autoavaliação institucional, porém não apresenta informações detalhadas sobre os quantitativos de alunos contemplados nas AAE. Apenas traz informações abrangentes relacionadas aos objetivos das políticas e demonstram que estão em consonância com o PNAES. Não apresenta informações sobre todas as AAE. Não aborda a estrutura de governança da UnB, apenas governança de Tecnologia de Informação.
DOC 37	2013	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Este documento faz uma autoavaliação institucional, porém não apresenta informações detalhadas sobre os quantitativos de alunos contemplados nas AAE. Apenas traz informações abrangentes relacionadas aos objetivos das políticas e demonstram que estão em consonância com o PNAES. O documento traz uma reflexão sobre os processos de controle e monitoramento das ações do PNAES. Não apresentam informações sobre todas as AAE. Não aborda estrutura de governança da UnB, apenas governança de Tecnologia de Informação.
DOC 38	2014	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Documento denota uma avaliação institucional e abarca informações de outros documentos como PDI e relatórios de gestão. Percebe-se que a governança é vista como um ponto fraco da universidade; e constam estratégias para melhorias. O PNAES não é avaliado como uma política, assim constam apenas informações espaçadas sobre as AAE.
DOC 39	2015	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Documento não contempla o termo governança em sua avaliação. Abarca informações de outros relatórios quanto ao quantitativos de alunos beneficiados nas AAE, porém não contempla todas as ações. Tampouco proporciona reflexões sobre o PNAES de forma pomenorizada.

DOC 40	2016	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Relatório de autoavaliação institucional do ano de 2016 que não contempla o termo governança. Porém, afirma que as AAE estão em consonância com o PNAES.
DOC 41	2017	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Documento faz uma autoavaliação institucional da UnB por uma comissão independente. O Plano resgata um histórico das avaliações realizadas na UnB e os fundamentos legais e teóricos para uma autoavaliação que contemple, tanto os objetivos de autoconhecimento que permitam os necessários avanços e ajustes nos rumos da UnB, quanto os objetivos traçados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em conformidade com as diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Documento contempla um histórico sobre a evolução da proposta de governança dentro da Universidade, instituição do GT que propôs um modelo de Comitê de Governança, Riscos e Controle. Visa formular e implementar políticas, estratégias e planos de ações voltados para a governança, gestão de riscos e controles internos, além de promover a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão. Constata-se uma evolução na construção e na adequação das políticas de AAE dentro da UnB em consonância com o PNAES.
DOC 42	2018	Relatório	Relatório de Autoavaliação Institucional	DPO/CPA	Nesse documento, estão descritos os projetos e os processos de autoavaliação institucionais implantados na UnB, conforme o que se estabelece no PDI, no PPPI, no Plano de Autoavaliação Institucional e no Plano de Melhorias do ano de 2018. São divididos em eixos e apresentam sugestões de melhorias e ações realizadas no ano de 2018. A governança institucional é apresentada no eixo 2 (Desenvolvimento Institucional) que possui como sugestão de melhoria acompanhar a implementação e efetivação do Comitê de Governança, Gestão de e Controles Internos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de pesquisa documental.

APÊNDICE D: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO**

Brasília - DF, _____ de _____ de 2020.

Prezado(a) Sr. (a),

Meu nome é Lucelle Ávila Nascimento sou aluna do Mestrado em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB) sob a orientação e supervisão da Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda.

Venho, por meio desta convidá-lo(a) a participar da pesquisa de minha dissertação de mestrado, que tem como analisar a capacidade de governança em redes do PNAES a partir de sua implementação na UnB. Destaco que sua participação é fundamental para a concepção desta pesquisa.

Nesse estudo o(a) senhor(a) foi identificado(a) como um(a) importante informante, podendo auxiliar na compreensão do objeto de estudo. Reconheço sua autonomia de contribuir, ou não, a esta pesquisa, de forma consciente, voluntária, livre e esclarecida. Bem como, caso contribua e posteriormente deseje não mais participar, garanto sua exclusão sem qualquer prejuízo ao(a) senhor(a). Assumo o compromisso que sua identidade permanecerá confidencial e em anonimato.

Para tal finalidade, e com sua concordância, farei uma entrevista que será gravada e posteriormente transcrita. Destaco que ocorrerá preservando sua privacidade e disponibilidade, minimizando qualquer desconforto ao(a) senhor(a). Todo o material gravado e transcrito será mantido armazenado em sigilo e segurança compondo um banco de dados, sendo destruído após o tempo de cinco anos de finalização deste estudo.

Saliento que as informações obtidas nesta pesquisa serão divulgadas para fins estritamente acadêmicos e, para tanto, se achar conveniente, assegurarei o sigilo sobre sua participação. Se assim for, os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação, para preservar sua identidade utilizarei nomes fictícios. Saliento que seus dados serão mantidos sob minha guarda e responsabilidade.

Ademais, estarei disponível para quaisquer esclarecimentos antes, durante e após a conclusão da pesquisa sobre a metodologia utilizada e outros assuntos correlatos,

podendo ser localizada através dos dados que seguem: lucelle@unb.br, celular: (61) 98604-2107.

Desde já agradeço a sua colaboração para a realização deste trabalho.

Declaração de consentimento

Eu, _____, declaro estar ciente de que entendo os objetivos e condições de participação na pesquisa intitulada “Governança em Políticas Públicas: uma análise do Programa Nacional de Assistência Estudantil” e aceito participar.

Por estar assim ciente, assino o presente em (02) duas vias de igual teor.

() Autorizo a divulgação de meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar.

() NÃO autorizo a divulgação de meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar.

Brasília - DF, _____ de _____ de 2020.

APÊNDICE E: ROTEIRO DE ENTREVISTA
PROTOCOLO DE PESQUISA
ROTEIRO PARA ENTREVISTA INDIVIDUAL

Apresentação

Meu nome é Lucelle Nascimento sou pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, do Mestrado Profissional em Gestão Pública. Estou estudando governança em políticas públicas, sob a orientação da Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda, e esta entrevista é parte da análise da capacidade de governança em redes do PNAES a partir da implementação de suas ações de assistência estudantil.

Solicito sua permissão para que a conversa seja gravada para facilitar o processo de análise, ao tempo em que esclareço que os seus comentários são confidenciais e serão utilizados apenas para os fins de pesquisa.

{ A partir da resposta do participante, em caso positivo, seguir a entrevista }

Para fins deste estudo, utilizarei os seguintes conceitos:

Governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Redes de políticas públicas - são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Capacidade de redes de políticas públicas - capacidade da rede de resolver os problemas de ação coletiva, especialmente os voltados para a cooperação, coordenação e comunicação entre atores, gerar os resultados esperados e sustentar essas ações ao longo do tempo.

Capacidade de governança das redes de políticas públicas – a capacidade de governança de uma rede de PP depende da análise de seis dimensões: (a) capital social; (b) institucionalização; (c) sustentabilidade; (d) estrutura e instrumentos de coordenação; (e) comunicação e (f) informação e análise. Em outros termos, uma adequada articulação dos atores nessas seis dimensões aumenta a probabilidade de êxito da política pública.

ROTEIRO DE PERGUNTAS

DIMENSÃO CAPITAL SOCIAL

1. Na sua percepção, quem são os atores envolvidos na implementação do PNAES?
2. Descreva como ocorre a interação entre tais atores (servidores – docentes e técnicos) envolvidos nos processos decisórios do PNAES, na sua visão.

Tópicos: integração, credibilidade, participação nos processos decisórios, transparência, fiscalização e responsabilização.

DIMENSÃO INSTITUCIONALIZAÇÃO

3. Como são definidos as normas e os procedimentos para a implementação do PNAES na UnB?
4. Como são definidas as atribuições e as competências de cada servidor/departamento relacionadas ao PNAES?

DIMENSÃO SUSTENTABILIDADE

5. Descreva como são adaptadas as ações frente às mudanças e aos fatores não previstos no programa?

Tópicos: ações contínuas e de longa duração, fluxo financeiro, readaptação e reorganizações administrativas.

DIMENSÃO ESTRUTURA E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO

7. Descreva como é a estrutura de desenvolvimento e implementação do PNAES na UnB.
Tópicos: articular a atuação dos membros e legitimidade
8. Como você julga a qualidade instrumentos de planejamento e diretrizes de coordenação do programa?

DIMENSÃO COMUNICAÇÃO

9. Como é desenvolvida a comunicação entre os atores envolvidos na implementação das ações do PNAES?

Tópicos: estruturas de consulta mútuas formais ou informais; comunicação interna e externa; qualidade das interações.

DIMENSÃO INFORMAÇÃO E ANÁLISE

10. Como são geradas e disseminadas as informações sobre o PNAES na UnB?

Tópicos: estrutura especializada de geração de informação; qualidade, confiabilidade e detalhamento.

FATORES FACILITADORES E DIFICULTADORES

11. No seu ponto de vista, quais fatores facilitaram a implementação das ações do PNAES?

12. Quais os fatores dificultaram a implementação das ações do PNAES?