

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FREDERICO JOAQUIM GOMES DE MELLO FARIAS

***FRAMEWORK* SISTÊMICO PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO
DE RECURSOS PÚBLICOS: O CASO DO PROAP NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE ALAGOAS**

MACEIÓ – AL
2024

FREDERICO JOAQUIM GOMES DE MELLO FARIAS

**FRAMEWORK SISTÊMICO PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO
DE RECURSOS PÚBLICOS: O CASO DO PROAP NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE ALAGOAS**

Projeto de dissertação apresentado à Universidade Federal de Alagoas, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dr. Madson Bruno da Silva Monte.

MACEIÓ –AL

2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

F224f Farias, Frederico Joaquim Gomes de Mello.
 Framework sistêmico para o aprimoramento da gestão de recursos públicos : o caso do PROAP na Universidade Federal de Alagoas / Frederico Joaquim Gomes de Mello Farias. – 2024.
 148 f. : il.

Orientador: Madson Bruno da Silva Monte.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 105-109.

Apêndices: f. 110-148.

1. Programas de pós-graduação. 2. Gestão de recurso público. 3. Gerencialismo. 4. Plano de ação. 5. *Soft System Methodology*. I. Título.

CDU: 35:378.046.4(813.5)



FOLHA DE APROVAÇÃO



FREDERICO JOAQUIM GOMES DE MELLO FARIAS

**FRAMEWORK SISTÊMICO PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO
DE RECURSOS PÚBLICOS: O CASO DO PROAP NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE ALAGOAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 21/10/2024.

Maceió, 21 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Madson Bruno da Silva Monte (PROFIAP/FEAC/UFAL)
- Orientador -

Documento assinado digitalmente
MADSON BRUNO DA SILVA MONTE
Data: 27/10/2024 15:49:59-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
NATALLYA DE ALMEIDA LEVINO
Data: 28/10/2024 10:36:14-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Natallya de Almeida Levino (PROFIAP/FEAC/UFAL)
- Examinadora interna -

Documento assinado digitalmente
VICTOR DIOGHO HEUER DE CARVALHO
Data: 28/10/2024 17:33:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Victor Diogho Heuer de Carvalho (UFAL)
- Examinador externo ao programa -

Documento assinado digitalmente
LEYDIANA DE SOUSA PEREIRA
Data: 27/10/2024 21:42:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Leydiana de Sousa Pereira (UFMG)
- Examinadora externa à instituição -

Documento assinado digitalmente
ALVARO FABIANO PEREIRA DE MACEDO
Data: 28/10/2024 17:02:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo (UFERSA)
- Examinador externo à instituição -

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a **Deus** pelo dom da vida, bem como por Sua misericórdia constante, que me mostra a necessidade de uma conversão diária na busca pela santidade. Ao mesmo tempo, sou também muito grato a **Nossa Senhora**, por Sua intercessão, proteção e condução ao longo dessa jornada terrestre.

Aos meus pais, **Leonides e Frederico** (*in memoriam*), por se mostrarem abertos à vida e acolherem o chamado de Deus à maternidade e à paternidade, bem como por todo o zelo, instrução e proteção nas etapas iniciais da minha existência, mais especificamente nas fases de criança, adolescência e juventude. Também os agradeço pelo testemunho na busca pelo conhecimento e pelo estudo aprofundado, bem como pelo ânimo em exercer o magistério com vivacidade, dando-lhe um sentido sobrenatural.

Ao meu irmão, **Daniel**, pela amizade durante todos esses anos, pelas partilhas, bem como pela demonstração de empenho e superação ao concretizar dois mestrados, concomitantemente, ambos na área de Exatas.

À minha namorada, **Clara**, doçura na realidade cotidiana dos meus dias, apresentando-me a face mais bela e amorosa de Deus nos momentos ordinários da cotidiano.

Aos meus colegas técnico-administrativos do Campus do Sertão, **Karleany, Larissa, Jérsica e Aluísio**, pelas orientações e conselhos em relação ao Curso de Mestrado do Profiap, desde a seleção inicial - realizada por meio da prova da Anpad – até a defesa da dissertação.

Aos meus colegas técnico-administrativos da Reitoria, **Érika e professor Walter**, ambos da PROPEP, pela ajuda no tocante ao discernimento para escolher o tema da dissertação; **Íthallo**, da PROPEP, pelos conselhos e instruções em relação a todo o processo envolvendo realidades atinentes ao Mestrado (como orientação para trabalhos e elaboração de artigos) – ele me ajudou muito no início; **Neide Nobre, Neide Almeida e Jaqueline**, pelo companheirismo e pela parceria no cotidiano da CPG (Coordenadoria de Pós-graduação), bem como pelo testemunho nobre (e não por isso fácil) de atuarem como mães e trabalhadoras; **Renata, Juliete e Wedna**, pelo apoio nas demandas envolvendo o PROAP, com destaque para o repasse das informações necessárias ao desenvolvimento do presente trabalho; bem como ao **Rafael Jaires**, do GR (Gabinete da Reitoria), e à **Luísa, à Sara e ao Joubert**, estes três últimos da PROGINST, por me esclarecerem algumas dúvidas e colaborarem para que eu abrisse a mente em relação a certas peculiaridades na vivência do Mestrado.

Além disso, agradeço especificamente à própria **Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPEP)** da UFAL, pois o aprendizado e a colaboração do órgão, em si, foram determinantes para que eu pudesse iniciar, realizar e concluir o curso do mestrado. Tanto pelo suporte no decorrer da realização desta pós-graduação, quanto por me apresentar o problema prático encontrado para desenvolver a dissertação.

Na sequência, agradeço ao meu orientador, **professor Madson Bruno**, pela disponibilidade e pela disposição em me auxiliar sempre, em cada fase da dissertação, propondo melhorias e me dando os *feedbacks* necessários para ir adiante, bem como ao **Walter**, meu amigo da Comunidade Católica Shalom e aluno da turma anterior do PROFIAP, pelas instruções em relação à qualificação e à defesa. E, por fim, aos meus colegas de turma no curso de mestrado, em especial ao **Washington**, à **Lidiane**, à **Monique**, ao **José Alixandre**, à **Helena** e ao **Adalberon** (e até mesmo à **Andressa**, que deixou o curso no decorrer do primeiro semestre), por mostrarem, com seus testemunhos de empenho e dedicação, que é possível superar e vencer desafios, mesmo em meio a tantas atividades ordinárias que se apresentam em nossa vida.

Por fim, meu agradecimento a todos os docentes do curso, pelo empenho em tornar o programa cada vez mais qualificado, bem como a todos os integrantes do corpo administrativo, em especial à **Luciana Razuco**, pela gentileza e prontidão para nos auxiliar sempre que necessário, e a todos os colaboradores terceirizados da FEAC, que nos ajudam nos bastidores, de forma quase que oculta, mas que estão sempre lá para nos oferecer uma estrutura diária de qualidade.

RESUMO

O Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) trata-se de um instrumento que visa proporcionar melhores condições para a formação de recursos humanos, bem como para a produção e o aprofundamento do conhecimento nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, mantidos por instituições públicas brasileiras. No entanto, no período compreendido de 2015 a 2022, foi constatado que vários PPG's (Programas de Pós-Graduação) da UFAL e de outras universidades federais não utilizaram os valores enviados pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) para o PROAP de forma integral, acarretando em sua devolução, mesmo dentro de um cenário de escassez de recursos financeiros. Diante disso, o presente estudo tem por objetivo desenvolver uma estratégia, por meio da proposição de recomendações, para lidar com o problema apresentado. A pesquisa possui abordagem qualitativa, baseada em pesquisa documental e entrevistas, análise por meio da *Soft Systems Methodology* (SSM) e construção de um plano de ação fundamentado na ferramenta 5W2H, para que os recursos destinados ao PROAP sejam utilizados de modo integral e efetivo. Por fim, como alguns dos principais problemas diagnosticados, foi possível mencionar: a falta de publicização a respeito do PROAP dentro dos PPGs, a burocracia e a curta janela temporal para execução. E, como algumas das principais ações recomendadas: a capacitação por meio de um vídeo tutorial, o *benchmarking* e a ampliação do diálogo internamente e externamente.

Palavras – chave: Programas de pós-graduação; Gestão de recurso público; Gerencialismo; Plano de ação; *Soft System Methodology*.

ABSTRACT

The Postgraduate Support Program (PROAP) is an institute that aims to provide better conditions for the training of human resources, as well as for the production and deepening of knowledge in stricto sensu postgraduate courses, maintained by Brazilian public institutions. However, from 2015 to 2022, it was found that several PPGs (Postgraduate Programs) at UFAL and other federal universities did not use the amounts sent by CAPES to PROAP in full, resulting in their return, even within a scenario of scarcity of financial resources. In view of this, the present study aims to develop a strategy, through the proposition of recommendations, to deal with the problem presented. The research has a qualitative approach, based on documentary research and interviews, analysis through Soft Systems Methodology (SSM) and construction of an action plan based on the 5W2H tool, so that the resources allocated to PROAP are used fully and effectively. Finally, some of the main problems diagnosed were: the lack of publicity regarding PROAP within the PPGs, bureaucracy and the short time window for implementation. And some of the main recommended actions were: training through a video tutorial, benchmarking and expanding dialogue internally and externally.

Keywords: Postgraduate programs; public resource management; managerialism; action plan; *Soft System Methodology*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma: Trâmite do recurso do PROAP na UFAL	24
Figura 2 - Municípios de pequeno porte de Santa Catarina: grau de eficiência na área da saúde	27
Figura 3 - Devolução dos recursos do PROAP em 2014 pelas principais IFES do Nordeste	28
Figura 4 - Evolução dos recursos do PROAP devolvidos pela UFPB ao final de cada exercício de 2000 a 2015	29
Figura 5 - Municípios do Rio Grande do Sul mais eficientes em gestão fiscal	30
Figura 6 – Gastos com pessoal X Investimento	31
Figura 7 – Ciclo da gestão de riscos	32
Figura 8 – Qualidade do ensino X Gastos públicos	41
Figura 9 – <i>Design Science Research</i>	44
Figura 10 – Metodologia do SSM em 07 (sete) etapas	46
Figura 11 – Metodologia do SSM em 07 (sete) etapas: versão em português	46
Figura 12 – Plano de ação (5W2H)	49
Figura 13 – Plano de ação (5W2H): 1ª ação	49
Figura 14 – Rol de documentos	52
Figura 15 – Os três E's da etapa 5	60
Figura 16 – Fluxograma da metodologia	62
Figura 17 – <i>E-mails</i> que demonstram a perda do recurso por não execução em tempo hábil	68
Figura 18 – <i>E-mail</i> com pedido de remanejamento	74
Figura 19 – Percentual devolvido pelo PPG/Natureza de despesa	81
Figura 20 – Paralelo em relação às entrevistas	83
Figura 21 – Imagem rica em formato clássico – SSM	86
Figura 22 – Imagem rica em formato virtual – SSM	87
Figura 23 – Modelo Conceitual de Sistema de Atividade Humana	89
Figura 24 – Diagrama <i>Ishikawa</i>	91
Figura 25 – Matriz de Benefícios da Facilidade	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perguntas ao primeiro entrevistado (servidor atuante na gerência da verba) e referências que as embasaram	54
Tabela 2 – Perguntas ao segundo entrevistado (coordenador cuja execução apresentou uma peculiaridade) e referências que as embasaram	55
Tabela 3 – Perguntas ao terceiro e ao quarto entrevistados (coordenadores cuja execução também apresentou uma melhoria) e referências que as embasaram	57
Tabela 4 – Perguntas feitas aos 11 (onze) coordenadores	58
Tabela 5 – Percentual executado por PPG no exercício de 2022	66
Tabela 6 – Quadro geral de execução (Exercício de 2022)	69
Tabela 7 – Quadro geral de execução (De 2015 a 2022)	70
Tabela 8 – Comparativo em termos percentuais	70
Tabela 9 – Natureza da despesa (Exercício de 2022)	73
Tabela 10 – Acompanhamento da execução (PPG's com menor índice/2022)	80
Tabela 11 – Comparação do modelo com o mundo real	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de PPG's <i>versus</i> percentual de execução	67
Gráfico 2 – Devolução do PROAP ao longo dos anos	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível
DCF	Departamento de Contabilidade e Finanças
MEC	Ministério de Educação
NTI	Núcleo de Tecnologia da Informação
PPG	Programa de Pós-Graduação
PROGINST	Pró-Reitoria de Gestão Institucional
PROPEP	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
TED	Termo de Execução Descentralizada
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.2	OBJETIVO GERAL	16
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1.4	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	17
1.5	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	RECURSOS PÚBLICOS E A CAPES: CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES	23
2.1.1	Formulação e implementação de políticas públicas	33
2.2	ESCOLA DO GERENCIALISMO	35
2.2.1	Síntese histórica	35
2.2.2	Propósito e importância da Escola do Gerencialismo	36
2.2.3	Pontos negativos à Escola do Gerencialismo	39
2.3	<i>BENCHMARKING</i> , <i>ACCOUNTABILITY</i> E INOVAÇÃO	40
2.4	ABORDAGENS DE APOIO À GESTÃO	44
2.4.1	Estruturação de problemas	44
2.4.2	Ferramenta 5W2H	48
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	51
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	64
4.1	APLICAÇÃO DO <i>FRAMEWORK</i> PROPOSTO NO CASO PROAP-UFAL	68
4.2	PPG ESPECÍFICO ANALISADO: UM CASO PECULIAR	79
4.3	PLANO DE AÇÃO	93
4.4	ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO SOB A ÓPTICA DO GERENCIALISMO	96
4.5	RELAÇÃO ENTRE O GERENCIALISMO E A GESTÃO DO PROAP	97
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
5.1	LIMITAÇÕES DE PESQUISA	103
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICE 1 – Entrevista com o servidor da UFAL	110
	APÊNDICE 2 – Entrevista com o professor coordenador do PPG específico, que apresentou melhoria na execução	112
	APÊNDICE 3 – Entrevista com o professor coordenador do PPG1	114
	APÊNDICE 4 – Entrevista com o professor coordenador do PPG2	116

APÊNDICE 5 – Entrevista com o professor coordenador do PPG3	118
APÊNDICE 6 – Entrevista com o professor coordenador do PPG4	120
APÊNDICE 7 – Entrevista com o professor coordenador do PPG5	122
APÊNDICE 8 – Entrevista com o professor coordenador do PPG6	123
APÊNDICE 9 – Entrevista com o professor coordenador do PPG7	125
APÊNDICE 10 – Entrevista com o professor coordenador do PPG8	127
APÊNDICE 11 – Entrevista com o professor coordenador do PPG9	128
APÊNDICE 12 – Entrevista com o professor coordenador do PPG10	130
APÊNDICE 13 – Entrevista com o professor coordenador do PPG11	131
APÊNDICE 14 – Entrevista com o professor coordenador do PPG12	133
APÊNDICE 15 – Entrevista com o professor coordenador do PPG13	135

1 INTRODUÇÃO

A escassez de recursos governamentais tem afetado o funcionamento das universidades públicas federais, inviabilizando até mesmo a realização de certas atividades (Gualandi Filho *et al.*, 2023).

Diante deste contexto, essas instituições precisaram desenvolver estratégias de contenção de despesas e buscar alternativas para a manutenção de seus trabalhos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, em especial no âmbito dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Mesmo em meio a este cenário, foi verificado que uma parcela significativa de recursos enviada pelo governo federal para proporcionar melhores condições, bem como para fornecer apoio às atividades inovadoras dos programas de pós-graduação, acabou sendo devolvida, em razão de sua não utilização (Gaste Tudo, Não Devolva Nada Ao Governo e a Terceira Lei de Newton, n.d.).

Foi exatamente isso o que aconteceu, no exercício financeiro de 2022, na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), em relação ao recurso do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP). Embora enviado anualmente, foi verificado que, naquele ano, este recurso não chegou a ser utilizado na integralidade, sendo devolvido à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – em quase 15% do valor recebido – sem qualquer destinação.

Ante todo o exposto, cumpre dizer que a UFAL desempenha um papel fundamental no ensino superior brasileiro, especialmente na região Nordeste, sendo responsável pela oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* que visam ao fortalecimento da produção científica e ao desenvolvimento local. A maioria dos PPGs está concentrada em Maceió, onde se encontra o Campus AC Simões (sede) e a maior parte da infraestrutura de ensino e pesquisa. No entanto, há também cursos em Arapiraca, o que demonstra um esforço da universidade em interiorizar o acesso à educação superior avançada e ampliar seu impacto social e acadêmico em outras regiões de Alagoas.

Ora, para que as instituições públicas possam funcionar com a maior qualidade possível, atingindo seus objetivos com um máximo de eficiência, é necessário que os recursos a elas destinados sejam utilizados da maneira mais eficaz. Kroth e Gonçalves (2019) entendem que é importante avaliar em que medida os gastos públicos contribuem para a melhoria da qualidade da educação pública brasileira, a fim de compreender como têm sido realizados esses gastos, ou melhor, como os recursos têm sido efetivamente utilizados. Ademais, destacam que a qualidade da educação (e não simplesmente a quantidade) é que importa para

o crescimento.

O conceito de eficiência na seara pública destaca o abandono ao conceito de gestão centralizada, a ênfase entre receitas e despesas na produção de bens e serviços à sociedade e evidencia que ela pode ser entendida como a relação entre aquilo que foi efetivamente produzido e o que seria possível de ser alcançado – como uma medida de desempenho de comparação (Lima Filho; Severo Peixe, 2020). Discute-se que a eficiência no setor público pode estar associada à otimização da aplicação de recursos, possibilitando uma maior qualidade dos serviços prestados à sociedade. Além disso, a eficiência contribui para alcançar um melhor desempenho socioeconômico (Silva; Crisóstomo, 2019).

Indo além, no estudo trazido por Lima Filho e Severo Peixe (2020) são apresentadas três dimensões do conceito de eficiência. Inicialmente, no que concerne à perspectiva alocativa, faz-se menção ao aparato orçamentário, evidenciando a capacidade de demonstrar o planejamento e a gestão financeira, além de seu controle e avaliação. No mesmo sentido, uma má gestão pode prejudicar a implementação de políticas públicas.

Em um segundo momento, no que diz respeito à perspectiva técnica, o estudo sinaliza que ela é obtida pela atividade fim, remetendo ao conceito mais tradicional do termo – método para alcançar um fim. Por último, destaca a perspectiva social, que evidencia a necessidade de interação com a sociedade, garantindo segurança e transparência à maior quantidade de pessoas possível (Lima Filho; Severo Peixe, 2020).

Desse modo, é possível inferir que a ineficiência na aplicação dos recursos públicos prejudica os investimentos em todas as áreas, mas em especial na área da educação, considerado um pilar para a estrutura da formação do capital humano do país (Santos; Rover, 2019).

No âmbito da administração pública, a principal finalidade dos governos é oferecer bens e serviços públicos com o propósito de ampliar os níveis de bem-estar social da população. Assim, abordar a temática da eficiência dos gastos públicos é algo objeto de várias investigações. Algumas conferem o foco à eficiência das finanças públicas e aos gastos por função, ao passo que outras se concentram na eficiência dos gastos com educação, outras em saúde e outras na governança eletrônica e sua relação com a eficiência na utilização das receitas públicas (Silva; Crisóstomo, 2019).

Dessa forma, percebe-se como a gestão dos recursos públicos precisa ser mais bem desenvolvida em vários âmbitos do poder público. Com efeito, há uma diferença elementar e muito significativa entre a verba pública disponibilizada (formulação da política pública) e aquilo que chega a ser concretamente utilizado (implementação da política pública), razão pela qual há de se entender o que precisa ser melhorado em relação à gerência do processamento

desse recurso, a fim de encontrar possíveis alternativas para aprimorar a sua gestão (Lima Filho; Severo Peixe, 2020).

Em razão disso, esse estudo explora a relação entre a gestão do recurso do PROAP no exercício de 2022 na UFAL - bem como sugere um conjunto de ferramentas para o diagnóstico da situação e a proposição de ações – e a Escola do Gerencialismo, que, segundo Amato e Moraes (2023), consiste em um modelo de pensamento voltado para o desempenho, ou seja, para a ampliação da eficiência e da produtividade nos serviços públicos. A relevância do tema sobressai quando se recorda que a receita pública é obtida por meio da contribuição de toda a população, e que foi constatada uma devolução expressiva desse recurso, sem que tenha sido utilizado de forma integral.

A complexidade do tema e a falta de clareza sobre todos os aspectos que permeiam o problema exigem uma abordagem metodológica adequada a problemas que envolvam elementos humanos e sociais, a fim de procurar a melhoria em situações onde as soluções não são puramente técnicas. Neste ponto, cumpre mencionar que a *Design Science Research* (Peppers *et al.*, 2007) como abordagem metodológica se justifica em razão de sua capacidade de lidar com problemas complexos e mal estruturados, como é o caso da utilização parcial dos recursos do PROAP pelos PPG's. Ademais, sua análise participativa – fundamental para identificar perspectivas diversas – permite um entendimento profundo e abrangente da situação apresentada.

Dentro desse contexto, como parte de uma DSR, verifica-se que a *Soft Systems Methodology* (SSM) (Checkland, Poulter, 2020) auxilia na estruturação de problemas a partir da investigação e organização da situação problemática.

Ela busca abordar um problema levando em consideração diferentes pontos de vista – ao contrário das ferramentas *hard*, que lidam com problemas mais claramente definidos e que geralmente envolvem algoritmos e simulações matemáticas.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Portanto, para nortear a análise da situação apresentada, formula-se a seguinte pergunta: Como melhorar a execução do PROAP, evitando a devolução de recursos?

1.2 OBJETIVO GERAL

Assim, em atenção ao questionamento identificado, formula-se o seguinte objetivo geral: Propor um *framework* para aprimorar a execução orçamentária aplicada aos recursos do PROAP na UFAL.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como objetivos específicos, é possível mencionar:

- 1 - Descrever a problemática da devolução do recurso do PROAP;
- 2 - Apresentar os fatores que contribuíram para que o recurso do PROAP fosse devolvido por parte dos PPG's da UFAL;
- 3 - Compreender as relações entre os principais atores dentro do processo correspondente à gestão e à execução da verba do PROAP na UFAL;
- 4 - Elaborar um plano de ação com propostas viáveis para otimizar a utilização do recurso do PROAP pelos PPG's da UFAL, a fim de evitar devoluções futuras.

1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Essa situação afeta a pesquisa e a experiência educacional dos discentes durante os cursos de mestrado e doutorado, já que deixam de usufruir dos 100% do recurso que seria a eles destinado. Além da parte técnica, há uma relevância social na presente pesquisa, considerando a realidade das universidades públicas brasileiras, ou seja, o fato de tratar-se o PROAP de uma política pública na área da educação.

A partir deste estudo, será possível analisar o uso do recurso do PROAP na UFAL – especificamente no exercício de 2022 -, evidenciando sua relação com as boas práticas de gestão trazidas pela nova onda da reforma administrativa. O emprego com eficiência desse recurso, com a finalidade de garantir a prestação de serviços à sociedade, é uma linha de ação dos gestores públicos.

Inserido neste contexto, a presente pesquisa se justifica em virtude de abordar um problema de gestão de verba no âmbito de uma instituição federal de ensino superior. Assim, verifica-se que o desenvolvimento deste trabalho é relevante, porque permite identificar pontos elementares para uma concreta constatação da problemática da devolução do PROAP, a fim de

que ela possa ser bem compreendida.

A razão de ser do presente trabalho, portanto, foi a percepção em torno de um comportamento contumaz da administração pública em acolher de maneira normal o fato de executar parcialmente – e não na integralidade - o recurso do PROAP. Dessa forma, a partir da constatação e da externalização do problema da utilização parcial, será possível buscar alternativas para o aprimoramento da execução orçamentária, com o propósito de que seja atingida a integralidade ou, ao menos, que haja uma redução nos percentuais de sua devolução. Dessa forma, evitar-se-á o desperdício.

Em síntese, essa é a justificativa para o presente trabalho. Mostrar à universidade que a devolução recalcitrante da verba do PROAP não pode ser vista como algo aceitável e acolhida com normalidade. O problema precisa ser reconhecido e, após essa constatação, é necessário um esforço conjunto para propor recomendações de melhoria, a fim de que o fenômeno não volte a se repetir.

Por fim, no que concerne à contribuição teórica advinda da presente pesquisa, cumpre mencionar o seguinte:

*A contribuição para o avanço do conhecimento na área de administração pública - Ao analisar a gestão dos recursos do PROAP, o estudo traz um acréscimo para a literatura existente, pois oferece uma compreensão mais aprofundada a respeito das dinâmicas envolvidas na utilização dos recursos financeiros destinados à pós-graduação;

*A integração de ferramentas de gestão – A integração da ferramenta 5W2H à última etapa da SSM, em um contexto de gestão pública. Ao associar as duas metodologias, o estudo revela como abordagens sistêmicas e estruturadas podem ser aplicadas para resolver problemas complexos na gerência de recursos públicos;

*Conexão com a Escola do Gerencialismo – Ao relacionar conceitos do Gerencialismo com a gestão do PROAP, o estudo proporciona uma visão crítica sobre como os princípios gerenciais podem ser aplicados para melhorar a eficiência e a eficácia no uso de recursos públicos.

Por sua vez, em relação às contribuições práticas, destacam-se:

*Otimização da gestão dos recursos do PROAP – Elaborar um plano de ação fundamentado na ferramenta 5W2H oferece uma abordagem prática para o estudo. Com efeito, as recomendações

propostas visam evitar a devolução do recurso e garantir o uso integral da verba, beneficiando diretamente os programas de pós-graduação da UFAL;

*Melhoria dos processos administrativos – A identificação de falhas e barreiras no processo administrativo conduz à busca por recomendações de melhoria. Tais recomendações podem ser implementadas pela PROPEP, aprimorando a eficiência dos processos;

**Framework* sistêmico – A criação de um *framework* sistêmico com a finalidade específica de gerir os recursos do PROAP pode servir como um modelo a ser replicado em outras instituições de ensino superior. Isso pode facilitar a disseminação de boas práticas de gestão pública, bem como a padronização de procedimentos.

Para finalizar, em relação às contribuições para a sociedade, cumpre mencionar as que seguem adiante:

*Formação mais qualificada - Com a utilização integral e eficiente dos recursos, os PPG's podem oferecer uma educação de melhor qualidade, incluindo mais oportunidade de pesquisa, melhoria na infraestrutura e mais oportunidades de viagens e diárias para apresentar trabalhos científicos em locais fora daquele em que é oferecido o curso. Ademais, a gestão eficiente pode atrair pesquisadores e estudantes mais talentosos, aumentando a competitividade dos cursos;

*Pesquisa e inovação - Com recursos bem geridos, não apenas a UFAL, mas também as demais universidades que implementarem as recomendações propostas ao final do trabalho, podem financiar mais pesquisas. Assim, com pesquisas bem financiadas, é possível oferecer soluções inovadoras que atendam aos problemas locais. Isso pode resultar em avanços científicos e tecnológicos a serem aplicados em diversas áreas da sociedade;

*Desenvolvimento econômico - Pós-graduados mais qualificados podem estimular o mercado de trabalho local, gerando novas oportunidades e novos empregos;

*Melhoria nos serviços públicos - No caso específico do PROFIAP (Mestrado em Administração Pública), por exemplo, os pós-graduados podem aplicar seus conhecimentos para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, bem como podem contribuir para a formulação e a implementação de políticas públicas mais eficazes. Tal raciocínio também vale para pós-graduados na áreas de exatas e saúde;

*Impacto social - PPG's bem geridos podem oferecer mais oportunidades para grupos marginalizados, promovendo a inclusão social.

Por fim, como um reflexo na entrega de profissionais pós-graduados mais qualificados, é possível mencionar o desenvolvimento de habilidades de liderança e gestão, que são essenciais para se assumir posições estratégicas em diversas organizações, em especial no setor público.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A fim de que se possa entender com propriedade a origem do recurso e como tem se dado a gestão de processos para a sua execução, a seguir está descrita a maneira como foi organizado o trabalho.

Inicialmente, será demonstrado o itinerário da verba do PROAP - partindo da CAPES até chegar nos programas de pós-graduação – e será ilustrado o passo a passo por meio de um fluxograma, de forma a tornar a apresentação mais didática. Logo em seguida, descreve-se o dilema envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, momento em que se aborda o descompasso entre as duas fases. Na sequência, analisa-se a Escola do Gerencialismo: o contexto histórico de seu surgimento e sua importância no cenário da reforma administrativa. Por fim, são detalhados os conceitos de eficiência na gestão dos recursos públicos, a fim de tentar encontrar possibilidades e alternativas para uma alocação satisfatória, sem que haja devolução (ou o mínimo possível) do que foi recebido. Neste ponto, são tecidas considerações sobre o *benchmarking*, o *accountability* e a inovação – apresentadas como boas sugestões encontradas na literatura e que podem auxiliar no aprimoramento da execução orçamentária do PROAP. Para finalizar o referencial teórico, será discorrido a respeito das ferramentas *Soft System Methodology* (SSM) e 5W2H, que correspondem a abordagens de apoio à gestão.

Após o referencial teórico, foi feita a descrição dos procedimentos metodológicos. Inicialmente se tratou dos participantes da pesquisa, momento em que foi feito o recorte do estudo. Na sequência, explicou-se a questão da análise de documentos e da realização das entrevistas, bem como se destacou a exploração de todo o material cujo levantamento foi feito. Para concluir, foi realizada a análise situacional. Tratou-se do caso específico da UFAL e foi desenvolvido um tópico para falar sobre a peculiaridade do PPG explorado. Na sequência, foi empregada a metodologia SSM (*Soft System Methodology*) para fazer a estruturação e a representação do problema, e, no tópico seguinte, utilizou-se a ferramenta 5W2H para propor

um plano de ação.

Em relação a isso, cumpre destacar que não há, na literatura, fortes discussões a respeito das aplicações da SSM, pois trata-se de ferramenta que pode servir para qualquer situação problemática. Apenas ambientes intransigentes e autocráticos, que não permitem o confronto de ideias, inviabilizam a sua aplicação.

No que concerne à ferramenta 5W2H, sua aplicação leva em conta a necessidade de transformar as conclusões obtidas por meio da SSM em ações reais – concretas e factíveis. Ela permite chegar em medidas práticas e específicas, facilitando a implementação das recomendações, a fim de aprimorar a execução orçamentária do PROAP.

Por fim, após o plano de ação, com base em tudo o que foi descrito, foram realizadas algumas considerações finais, além de serem indicadas as limitações da pesquisa e um direcionamento para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está dividido em subseções, cada uma abordando aspectos específicos que são elementares para o desenvolvimento da pesquisa.

As subseções foram organizadas com o propósito de fornecer uma visão abrangente sobre o estado atual do conhecimento sobre o tema, destacando pontos que são chave e estabelecendo a base conceitual necessária para analisar e discutir os resultados obtidos.

Ante o exposto, espera-se, por meio do presente capítulo, fornecer a base teórica necessária para se chegar à compreensão do tema objeto da dissertação. Ao revisar assuntos e pesquisas relevantes na área, este trabalho busca não apenas identificar lacunas no conhecimento existente, mas também contribuir para que se possa avançar neste campo.

A primeira etapa teve início com a exploração do conhecimento consolidado em livros, teses, dissertações e artigos científicos, a fim de conferir embasamento ao tema abordado. A busca por esse material foi realizada principalmente no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e nas bases *Scopus*, *Web of Science* e *Spell*, que disponibilizam um repertório abrangente de materiais bibliográficos, tanto nacionais quanto internacionais – bem como na Plataforma Scielo e no *Google Scholar*, complementarmente.

Nesta etapa, buscaram-se os principais conceitos sobre os temas norteadores desta pesquisa: “*managerialism*”, “*public resource management*”, “*efficiency*”, “*implementation of public policies*”, “gerencialismo”, “CAPES”, “gestão eficiente de recursos públicos”, “eficiência”, “PROAP”, “formulação/implementação de políticas públicas”, “5W2H” e “*Soft System Methodology*”. O material encontrado contribuiu para a construção do referencial teórico. Além dos aspectos conceituais, os temas “gestão de recursos públicos”, “eficiência” e “Escola do Gerencialismo” foram mais aprofundados, com o propósito de trazer informações mais contundentes a respeito da temática apresentada.

No tocante à CAPES, a pesquisa foi centrada basicamente no site oficial do MEC, a fim de compreender aspectos históricos da instituição, bem como a sua missão. Na sequência, tratou-se da relação entre os recursos públicos e a CAPES. O propósito dessa síntese inicial foi chegar na compreensão a respeito da fonte de onde provém o recurso PROAP, bem como o passo a passo procedimental até a verba ser disponibilizada aos PPG’s. Neste ponto, discorreu-se sobre algumas espécies de programas na área da educação, para os quais o MEC destina recursos públicos.

Ademais, cumpre destacar que o referencial teórico também teve como escopo

verificar casos de natureza similar que ocorreram em outras instituições públicas, bem como avaliar aspectos de teoria relacionados a cada caso. O propósito foi conferir embasamento à situação verificada na UFAL, tanto no sentido da formulação dos instrumentos de pesquisa quanto para balizar a análise dos resultados.

2.1 RECURSOS PÚBLICOS E A CAPES: CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES

A CAPES é uma das maiores instituições brasileiras de fomento. Criada pelo decreto 29.741/51, ela tem natureza jurídica de fundação, cujo propósito é expandir e consolidar a pós-graduação *stricto sensu* em todos os Estados do Brasil (Sobre a CAPES — CAPES, n.d.).

Com uma relevância que se expande além da responsabilidade de um agente financiador, a CAPES desempenha um papel ímpar no âmbito do MEC. Tanto que há várias espécies de recursos públicos por meio dos quais ela desenvolve seu papel junto aos programas de graduação e de pós-graduação.

Dentre esses aportes, é possível mencionar o PROAP; o PRINT – Programa Institucional de Internacionalização, que visa promover parcerias internacionais e apoiar a mobilidade dos estudantes; o PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência, que visa qualificar a formação de professores; o PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica; o PIPA – Programa de Apoio à Inovação e Pesquisa, dentre outros.

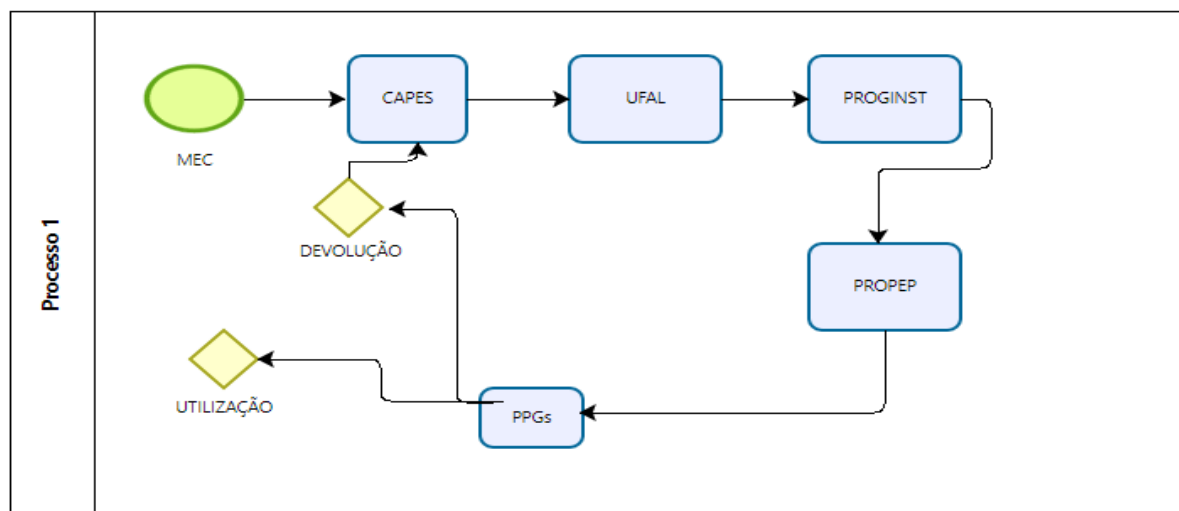
Ciente disso, cumpre destacar que a aplicação dos recursos públicos ocorre mediante o orçamento público. Em tal documento, constam as funções, os programas e as atividades que representam as ações que os entes públicos, por meio de seus agentes governamentais, adotarão na sua gestão. A formulação e a execução do orçamento constituem o âmbito de controle social das políticas públicas (Santos *et al.*, 2023).

Assim, cumpre ressaltar que a CAPES é o órgão responsável pela destinação desses recursos às universidades, tanto em nível de graduação quanto em nível de pós-graduação *stricto sensu* - mestrado e doutorado. No repasse desses recursos, serão utilizados um dos seguintes instrumentos: Termo de Convênio, Termo de Execução Descentralizada (TED) ou Termo de Solicitação e Concessão de Apoio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa – AUXPE, instrumento específico regulamentado pela CAPES.

Especificamente em relação ao PROAP – objeto do presente estudo -, a CAPES envia o recurso às universidades via TED. Ao recebê-lo, a universidade transfere-o à pró-reitoria responsável pela pós-graduação – no caso da UFAL, trata-se da PROPEP -, que efetua o

repassa aos diversos programas de pós-graduação *stricto sensu* acadêmicos existentes na universidade, a fim de implementarem melhorias em seus cursos, conforme representado pela Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma: Trâmite do recurso do PROAP na UFAL



Fonte: Elaborada pelo autor, 2023.

Os programas, então, utilizam-no de acordo com parâmetros do projeto do recurso, devendo obedecer aos comandos legais, embora haja uma margem de discricionariedade. Inclusive, é possível haver o remanejamento desses recursos, de forma que o que foi pensado para uma determinada finalidade possa ser utilizado em outra¹ – mas isso, ressalte-se, dentro de determinadas balizas.

No âmbito da UFAL, mais especificamente no exercício financeiro de 2022, PROPEP/UFAL constatou uma devolução significativa do montante disponibilizado de recurso do PROAP. Isso traz à tona a problemática em torno da alocação e da execução dos recursos (ou seja, da implementação das políticas públicas), tocando na questão da eficiência e dos modelos de gestão adotados.

Para ampla compreensão, considere que a UFAL recebeu o valor de R\$881.704,16 (oitocentos e oitenta e um mil, setecentos e quatro reais e dezesseis centavos). Todavia, no decorrer da implementação da política do PROAP no ano de 2022, após o final do exercício, verificou-se que nem tudo foi executado. Há, assim, um problema de execução no tocante a essa verba.

¹ Para ilustrar. Um PPG destina R\$3.000,00 (três mil reais) para auxílio financeiro ao estudante, mas percebe que não há toda essa demanda, e resolve fazer um remanejamento de R\$1.000,00 (mil reais) para diárias no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP).

Conforme destacado, para que as instituições públicas possam funcionar com a maior qualidade possível, atingindo seus objetivos com um máximo de eficiência, é necessário que os recursos a elas destinados sejam utilizados eficazmente. Assim, compreender os fundamentos do Gerencialismo é um importante alicerce na busca por soluções para o problema da não utilização da verba pública na totalidade. A seguir, será abordada a gestão de recursos públicos, bem como serão desenvolvidos os conceitos de eficiência e eficácia, no sentido de buscar encontrar alternativas para a questão apresentada.

Compreender a alocação da verba pública no que diz respeito à área da educação mostra-se relevante para bem constatar a falta de eficiência na utilização dos recursos disponíveis. Com efeito, a eficiência é um indicador essencial nas tomadas de decisão na esfera pública (Silva *et al.*, 2019). Ambas – eficiência e alocação –, inclusive, contituem-se em um pilar fundamental do presente trabalho.

Além disso, cumpre destacar que o debate sobre a mensuração do desempenho econômico-financeiro das entidades públicas é algo ainda presente e objeto de muitos estudos (Favalessa dos Santos *et al.*, 2022). É este, por sinal, um dos motivos do desenvolvimento da presente pesquisa, pois cumpre indagar sobre o desempenho da UFAL em determinados aspectos, em especial considerando a devolução parcial de um recurso recebido do MEC – o PROAP. Segundo Favalessa, o comparativo entre empresas públicas antes e após os processos de privatização tem sido constante. Os estudiosos no assunto, por oportuno, destacam que os principais fatores que prejudicam o desempenho das estatais podem ser descritos como sendo: baixa restrição orçamentária, expropriação de recursos, falta de objetivos precisos, *lobby* e bem-estar social (Favalessa dos Santos *et al.*, 2022).

De acordo com Santos e Rover (2019):

Eficiência da despesa pública é definida como a capacidade do governo para maximizar suas atividades econômicas, dado um nível de gastos, ou a capacidade do governo para minimizar seus gastos, dado um nível de atividade econômica.

Ademais, ressaltam Mazon, Freitas e Colussi (2021) que a eficiência passa a ser um valor quando se orienta para a responsabilidade social do Estado em utilizar os recursos coletivos da melhor forma. Os estudiosos apresentam a eficiência como um processo produtivo onde se procura utilizar a melhor combinação dos fatores de produção, tendo como parâmetro os seus recursos. Dessa forma, cumpre destacar que a utilização adequada do recurso do PROAP tem um sentido ainda maior que a devida alocação somada à eficiência: o sentido de responsabilidade social da União.

Entendida como a associação entre o uso racional e ótimo dos meios e os resultados

satisfatórios, a eficiência na gestão é essencial para evitar o desperdício. E, para aumentar essa eficiência, é determinante realizar uma avaliação local dos processos envolvidos. Percebeu-se, assim, que a eficiência consiste em um esforço dos gestores em realizar suas atribuições com diligência (Dermindo, 2019). Esse é o ponto central do trabalho, evitar que o recurso recebido da CAPES, pela UFAL, seja devolvido – sem receber uma destinação satisfatória.

Assim, reforçando o que foi destacado na introdução, o conceito de eficiência na seara pública destaca o abandono ao conceito de gestão centralizada, bem como destaca a relação entre aquilo que foi efetivamente produzido e o que seria possível de ser atingido – como uma medida de desempenho de comparação.

Com efeito, conforme ficará demonstrado mais à frente, é a tônica entre o que foi executado e o que deixou de ser utilizado – e que poderia ser atingido, chegando-se em índices mais efetivos de concretização -, que irá revelar de forma mais cristalina o conceito de eficiência. De fato, discute-se que a eficiência no setor público pode estar associada à otimização da aplicação de recursos, possibilitando uma maior qualidade dos serviços prestados à sociedade. Além disso, a eficiência no setor público contribui para alcançar um melhor desempenho socioeconômico (Silva & Crisóstomo, 2019).

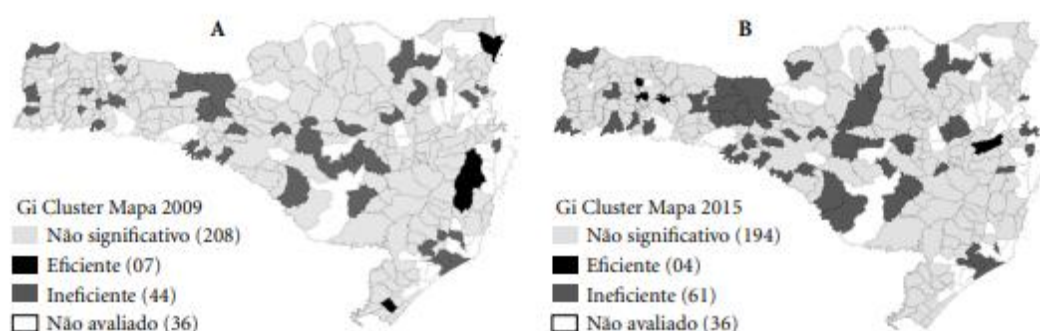
Dessa forma, sugere-se que indicadores de eficiência na administração pública podem estar relacionados a aspectos sociais, estando vinculados à ampliação dos níveis de desenvolvimento socioeconômico, qualidade de vida e felicidade entre cidadãos (Silva & Crisóstomo, 2019). Isso é demonstrado quando se aponta sobre a finalidade da verba do PROAP. O propósito para a sua utilização acaba sendo prejudicado quando ela não é utilizada de forma integral, comprometendo, de certa forma, a qualidade dos cursos e um desenvolvimento mais pleno dos alunos e docentes – destinatários do recurso.

Um outro conceito esclarecedor apresentado explica que eficiência é a combinação ótima dos insumos e métodos necessários (*inputs*) no processo produtivo, de modo que resulte no máximo de produtos possíveis (*outputs*) (R. R. dos Santos & Rover, 2019). Neste íterim, mensurar a eficiência no setor público é algo que ganha ainda mais relevo quando se verifica o contexto de países marcados pela intensa utilização do modelo burocrático na gestão pública (Silva *et al.*, 2019), como é o caso do Brasil. Um modelo pautado por procedimentos rígidos e que opera por meio de uma série de regras e regulamentos, sem disponibilizar tanta flexibilidade.

Neste passo, embora o propósito do trabalho seja direcionado ao âmbito educacional – mais especificamente às instituições de ensino superior -, também foi analisado um estudo atinente à ineficiência na gestão dos recursos públicos em relação aos gastos com saúde, mais

especificamente no Estado de Santa Catarina. Na pesquisa, realizada por Mazon, Freitas e Colussi (2021), foi revelada a necessidade de se avançar na busca por melhores resultados de eficiência na unidade federativa mencionada.

Figura 2 – Municípios de pequeno porte de Santa Catarina: grau de eficiência na área da saúde



Fonte: Mazon *et al.*, 2021.

O estudo realizado, conforme Figura 2, revelou a existência de um elevado número de municípios de pequeno porte ineficientes na produção de resultados na área da saúde, o que os fez entender que os gestores do Sistema Único de Saúde (SUS) precisam, com urgência, implementar as correções necessárias para melhorar os padrões de eficiência dos sistemas locais na área. Os autores puderam concluir que é possível o rearranjo da organização dos serviços sem a necessidade de aumento da rede ou de outros insumos (Mazon *et al.*, 2021).

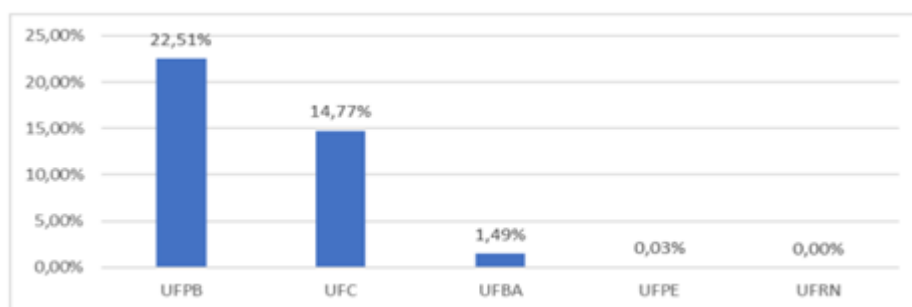
Pela análise da imagem, o que se busca demonstrar é que o problema da ineficiência na gestão de recursos reverbera para muitos âmbitos e para diversas instituições. Não se buscou aqui entender os métodos utilizados pelos autores do estudo para averiguar a eficiência. Não se buscou entender também os critérios técnicos, mas apenas destacar que vários municípios do Estado de Santa Catarina apresentaram uma gestão ineficiente no âmbito dos recursos públicos.

A importância de chegar a essa conclusão é revelar que o problema da inexecução total da verba do PROAP, pela UFAL, não é um fato pontual. Ao contrário, trata-se de situação que reverbera e atinge outras áreas, como a saúde – mais especificamente no Estado de Santa Catarina.

Dentro do panorama em destaque, foi realizada a análise de um outro estudo, feito com base em recursos enviados para uma universidade federal do Nordeste, mais especificamente a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Diante da Figura 3, constata-se a expressiva

devolução de um específico recurso enviado para a instituição no ano de 2014. Segundo o autor do estudo, o problema se reproduzia também na Universidade Federal do Ceará (UFC). A primeira delas chegou a devolver mais de 22% dos recursos adquiridos, enquanto a segunda devolveu quase 15%(De Souza Jr & Rego, 2019):

Figura 3 – Devolução dos recursos do PROAP em 2014 pelas principais IFES do Nordeste

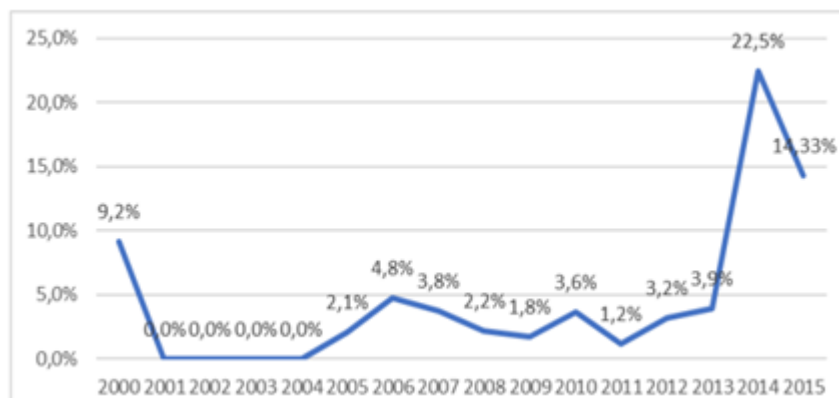


Fonte: De Souza Jr e Rego, 2019.

Como uma instituição pública de ensino superior, que tem como uma das razões de ser seu escopo sociopolítico, deixa de investir mais de 20% de determinada verba? Reforma de prédios, custeio de viagens para estudantes e docentes apresentarem trabalhos fora e a aquisição de equipamentos para laboratórios foram, certamente, situações que poderiam ter sido realizadas. Assim, não foram apenas os gestores dessa universidade que perderam, mas toda a comunidade acadêmica.

Na sequência, diante da Figura 4, constata-se que a ineficiência na gestão do recurso específico enviado à universidade, neste caso a UFPB, não foi algo restrito a um determinado exercício financeiro.

Figura 4 – Evolução dos recursos do PROAP devolvidos pela UFPB ao final de cada exercício de 2000 a 2015



Fonte: De Souza Jr e Rego, 2019.

A Figura 4 revela valores expressivos devolvidos nos anos de 2000, 2014 e 2015 (De Souza Jr & Rego, 2019). É possível verificar, em um dos anos da série, que quase 25% do recurso do PROAP enviado à UFPB foi devolvido.

Sabe-se que as instituições públicas têm lutado em relação à necessidade de apresentar melhorias de produtividade, a fim de justificar maiores investimentos governamentais. Apesar disso, suas estruturas organizacionais complexas e burocráticas, tanto no campo administrativo quanto no campo acadêmico, em razão da elevada quantidade de órgãos, do excesso de normas e da hierarquização, trazem dificuldades para o campo gerencial. Assim, como é possível falar em aumento de vagas, necessidade de expansão e elevação dos padrões de qualidade, se muitos dos recursos não são efetivamente utilizados (Martins & Borgert, 2021)?

Aqui entra em cena a importância da Escola do Gerencialismo. Focada na eficiência, busca-se, por meio das ideias desse instituto, romper com alguns paradigmas da Escola Burocrática, que, por se prender em formalismos e procedimentos, acaba dificultando o entendimento em torno da utilização do PROAP pelos programas – o que foi corroborado por meio da entrevista do coordenador da CPG (conforme será visto mais à frente), ao mencionar a falta de diálogo com a PROPEP, o que alarga a dificuldade.

Neste ponto, cumpre ressaltar que o estudo realizado na UFPB é um pilar desta dissertação, pois o fenômeno observado naquela instituição reflete a mesma problemática encontrada na UFAL, de forma que a análise feita naquela pesquisa traz fundamentos sólidos para uma boa compreensão do que acontece na UFAL, sendo colaborativo para que se possa chegar em conclusões efetivas. Assim, tanto os dados referentes ao percentual devolvido na UFPB, quanto a observação no tocante à manutenção do problema da inexecução ao longo dos anos refletem um fenômeno que se mostra concreto, real.

Outra análise que auxilia na compreensão do assunto foi a desenvolvida por Junges e Carlin (2018), conforme a Figura 5. Esses autores analisaram a eficiência na gestão fiscal de municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Em seu trabalho, constataram que, dos 43 (quarenta e três) municípios pesquisados, apenas 06 (seis) alcançaram 100% de eficiência em gestão fiscal; 01 (um) município ficou muito próximo disso; e todos os demais, que correspondem a 84% da amostra realizada, ficaram abaixo da fronteira da eficiência (Heemann Junges & de Oliveira Carlin, 2018).

Figura 5 – Municípios do Rio Grande do Sul mais eficientes em gestão fiscal

Município	Mesorregião	Investimento	Caixa Líquido	Receita Própria	Gastos Pessoal	Custo da Dívida	Eficiência
Sapiranga	Metropolitana	18,9%	19,0%	23,0%	47,5%	2,2%	100,0%
Guaíba	Metropolitana	1,1%	6,7%	23,9%	49,5%	0,1%	100,0%
Esteio	Metropolitana	10,0%	13,4%	19,6%	44,0%	0,6%	100,0%
Canguçu	Sudeste	10,6%	13,3%	14,7%	59,1%	0,8%	100,0%
Santo Ângelo	Noroeste	21,1%	10,6%	31,0%	47,0%	3,0%	100,0%
Viamão	Metropolitana	4,0%	83,6%	29,5%	45,0%	2,4%	100,0%
Ijuí	Noroeste	3,4%	17,4%	53,1%	40,2%	0,5%	95,6%
Lajeado	Centro Oriental	6,1%	13,0%	28,7%	39,4%	0,5%	87,7%
Canoas	Metropolitana	14,8%	3,4%	23,8%	40,7%	2,1%	87,1%
São Gabriel	Sudoeste	2,0%	53,5%	21,9%	48,7%	6,2%	86,0%
Pelotas	Sudeste	12,2%	15,7%	42,3%	44,9%	2,6%	70,3%

Fonte: Heeman Junges e De Oliveira Carlin, 2018.

Os municípios que alcançaram 100% de eficiência são os que apresentaram mais resultados (*outputs*) utilizando menos recursos (*inputs*), em comparação aos demais. Entretanto, os autores destacaram um ponto importante: em relação aos municípios que obtiveram 100% de eficiência, isso não significa que eles não precisem melhorá-la. Os 100% significam, isto sim, que o município conseguiu destinar mais recursos para investimentos e manter maiores valores em caixa quando comparados aos demais, utilizando recursos semelhantes (Heemann Junges & de Oliveira Carlin, 2018).

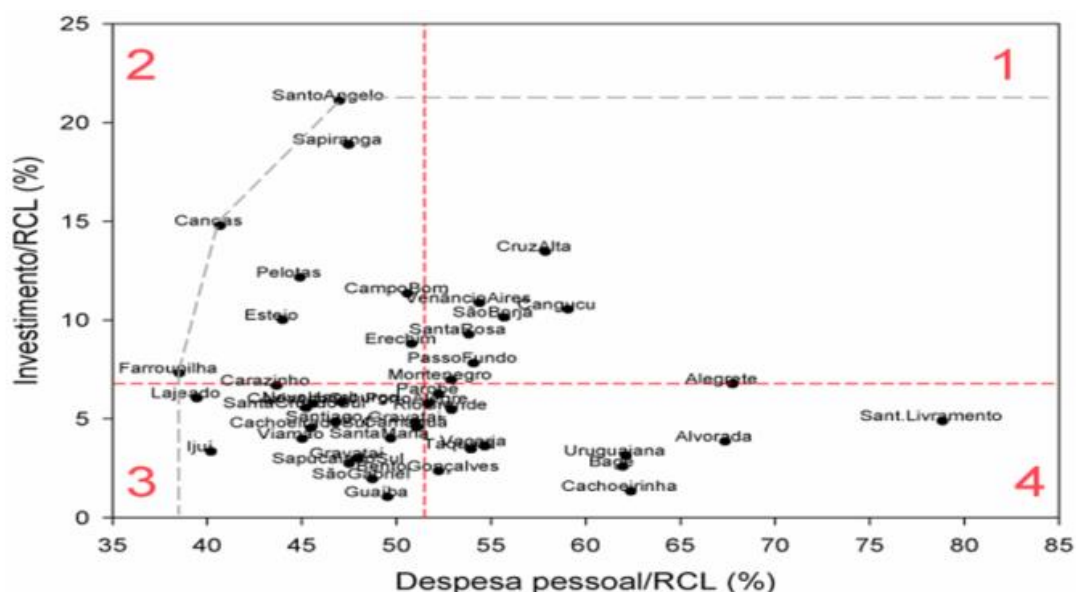
Os gestores dos municípios menos eficientes realizaram poucos investimentos públicos e mantiveram pouca disponibilidade de recursos em caixa. Isso revela que as despesas com pessoal, quando muito elevadas, engessam o orçamento e dificultam os investimentos públicos, refletindo uma gestão fiscal ineficiente (Heemann Junges & de Oliveira Carlin, 2018).

Mais uma vez, percebe-se a recorrência do problema da ineficiência na gestão dos recursos públicos. Seja em Santa Catarina, como demonstrado inicialmente, seja na UFPB ou no Rio Grande do Sul, verifica-se que a problemática em torno da gerência do erário não está concentrada em apenas um ente ou em apenas uma única instituição. No âmbito federal, com verbas da educação, ou no âmbito estadual/municipal, tratando de verbas da saúde ou outro

tema, a situação apresentada revela algo que é mais presente e mais recorrente do que se possa imaginar.

Ao traçar um paralelo entre dois indicadores (Gastos com pessoal *versus* Investimentos), o estudo propõe que os recursos destinados podem ser empregados de uma forma a torná-los mais eficientes. Para tanto, o trabalho sugere a adoção de um planejamento estratégico, bem como um modelo de gestão por resultados (Heinz *et al.*, 2019).

Figura 6 – Gastos com pessoal X Investimento



Fonte: Heinz, 2019.

Como alternativas para o problema dos riscos de caráter financeiro-orçamentário, a pesquisa desenvolvida por Heinz *et al.* (2019) propõe a realização de auditorias para controle interno. Os autores destacam que o controle interno funciona como um auxílio ao gestor, bem como um instrumento de defesa dos interesses dos cidadãos, porque contribui para que as ações ocorram de forma econômica e eficiente. Ademais, ressaltam que o controle interno tem duas características marcantes que podem ser colaborativas para uma melhor gestão dos recursos públicos: dinamismo e celeridade (Heinz *et al.*, 2019).

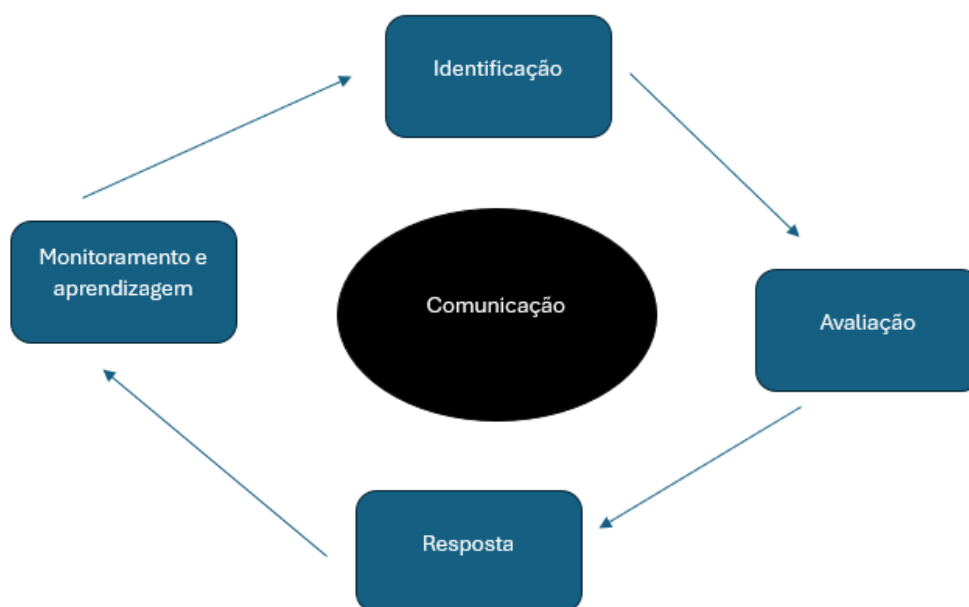
declaram o conceito de auditoria interna:

É uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar os seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança (Heinz *et al.*, 2019).

Heinz *et al.* (2019) trabalham com um novo paradigma em relação à auditoria, focando o olhar para frente, em vez de olhar o passado. Assim, passam a valorizar e considerar com maior preponderância os riscos que podem ocorrer. Esta dimensão, segue afirmando o elaborador do estudo, embora já muito presente em outros países, é ainda incipiente no Brasil. A Figura 7, trazida do estudo apresentado, é elucidativa no que concerne a este novo panorama, que evidencia o ciclo da gestão de riscos (Heinz *et al.*, 2019).

Assim, é possível inferir que o *accountability*, mecanismo de prestação de contas realizado por meio do controle interno e das auditorias, e caracterizado pelo gerenciamento de riscos sob essa nova perspectiva, é um instrumento eficaz a ser levado em conta na busca por meios para melhor gerir os recursos públicos, a fim de que sejam empregados com propriedade.

Figura 7 – Ciclo da gestão de riscos



Fonte: Elaborada pelo autor com base no estudo de Heinz, 2024.

O ciclo apresentado registra o itinerário percorrido pelo risco verificado. Após ser adequadamente identificado, o risco é avaliado, a fim de ser mensurado o seu grau. Na sequência, prepara-se um mecanismo de reação (uma resposta). Mediante o aprendizado decorrente da situação apresentada, há o monitoramento para evitar a repetição do erro

originado pelo risco e o consequente processo de aprendizado.

Inserido neste contexto da gestão eficiente, o estudo realizado por Favalessa dos Santos *et al.* (2022) revelou que realizar uma comparação entre estatais e não estatais a fim de verificar o seu desempenho é algo que não pode ser mensurado de forma reducionista, atentando apenas para o seu desempenho no âmbito financeiro. Isso se justifica porque as entidades estatais realizam um importante papel político e social, cujo foco vai muito além do restrito aspecto econômico. Ou seja, a questão da ineficiência do gasto público, por vezes, encontra guarida em outros fatores. Exemplo disso é a constatação dos *lobbies* exercidos sobre os governos para que coloquem seus indicados nos principais cargos de direção e decisão dessas entidades, com o propósito de direcionarem seus gastos em aplicações que lhes tragam benefícios próprios.

Dessa forma, é possível também destacar as ações de cunho social das instituições estatais – em especial da área da educação –, cujo propósito não é o de auferir lucros. Um claro exemplo disso são as refeições de qualidade servidas por R\$3,00 (três reais) ou R\$5,00 (cinco reais) em vários restaurantes universitários espalhados pelo país, ou mesmo a disponibilização de residências universitárias para acolher estudantes de outros Estados, bem como atos de saúde de cunho preventivo ou ambulatorial oferecidos gratuitamente aos discentes. Esses fatores revelam a importância social, desnudada de qualquer caráter lucrativo ou que almeje a competição entre instituições de ensino. São projetos assim, de viés extensionista, que retratam a magnitude das ações de diversas instituições públicas e demonstram que o aspecto financeiro não é o único elemento a ser considerado.

2.1.1 Formulação e implementação de políticas públicas

Inicialmente cumpre entender as diferentes etapas cronológicas que constituem as políticas públicas: agenda (em que se definem temas prioritários), formulação (tomada de decisão e planejamento), implementação (execução) e avaliação (verificação dos resultados) (Lotta *et al.*, 2018)

No tocante à dimensão da eficiência/eficácia, cumpre destacar a existência de um vácuo representativo, por vezes corrente, entre aquilo que consta nas formulações políticas elaboradas em âmbito estratégico – nas altas camadas do Legislativo ou do Executivo – e a implementação propriamente dita daquele programa comparativamente ao planejado. Essa lacuna, que culmina na não execução, ou melhor, na não implementação, reverbera exatamente no elemento da ineficiência/ineficácia.

Em razão disso, o estudo em tela explora a relação entre dois processos: o de

formulação de políticas públicas, por meio do qual os órgãos governamentais concebem estratégias de ação; e o de execução, que consiste na implementação daquilo que foi elaborado anteriormente. A relevância do tema sobressai quando se verifica a disparidade entre um processo e outro, de forma que esse distanciamento entre ambos prejudica a efetividade dos governos e mancha a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Se o PROAP existe e se é enviada uma verba anualmente para a sua execução, significa que se trata de um tema importante na agenda do governo, pois integra a pauta das ações do Estado – no caso, a União, por se tratar de recurso federal. Então, não é possível aceitar com naturalidade o fato da sua devolução, mesmo de forma parcial. Esse dilema entre formulação e implementação de política pública, que se traduz na frustração da execução, culmina na necessidade de maximizar o impacto do gasto público (Bichir, 2020).

Essa realidade é interessante, pois, de fato, alguns estudos têm buscado melhores formas de compreender as falhas e as dificuldades encontradas nesse processo de implementação (Ferreira de Sousa *et al.*, 2022). Para Ferreira de Sousa (2022), conforme anteriormente apresentado, existe uma lacuna entre o processo de construção de uma agenda e o concreto sucesso dos programas destinados à solução de dilemas públicos.

Essa lacuna se justifica em razão da peculiaridade própria da fase da implementação, que, segundo Ollaik e Medeiros (2011), requer uma série de precondições para que seja atingível: circunstâncias externas que não imponham restrições prejudiciais, tempo adequado, recursos suficientes, mínimas relações de dependência, compreensão e acordo quanto aos objetivos, tarefas integralmente específicas em uma sequência correta, comunicação e coordenação perfeitas, e que os que detenham autoridade possam demandar e obter o cumprimento perfeito. Ao final, e aquilo que constitui a precondição determinante, o comportamento humano.

Portanto, para assegurar a efetiva execução do PROAP, é fundamental aprimorar a articulação entre formulação e implementação de políticas públicas, garantindo uma abordagem integrada e coordenada para suprir lacunas dos pontos mencionados, a fim de promover a máxima eficácia do erário.

2.2 ESCOLA DO GERENCIALISMO

Inserido neste contexto da problemática da gestão de recursos públicos, no que concerne à sua eficiente administração, a fim de que seja possível seu uso integral e não haja desperdício, será analisada a Escola do Gerencialismo e como ela pode contribuir nesta tarefa.

Inicialmente, é preciso compreender a perspectiva histórica dessa vertente administrativa, pois isso é relevante para se chegar a um entendimento mais sólido e aprofundado em relação às novas ondas representadas pela reforma administrativa.

No contexto do estudo da Teoria das Organizações, após a Escola Clássica (que enfatizava o planejamento e o controle), a Escola das Relações Humanas (que enfatizava a importância das relações interpessoais e da motivação), e a Escola Comportamental (que buscou compreender como os indivíduos se comportam nas organizações), teve origem a Escola do Gerencialismo.

2.2.1 Síntese histórica

O modelo do Gerencialismo foi constituído no Brasil no decorrer da década de 1990, quando havia uma crescente pressão em relação à prestação de serviços públicos de qualidade (Maciej Serda *et al.*, 2021).

A Escola Gerencial ganhou força com a redemocratização, principalmente a partir do governo de Fernando Collor de Mello. Mas apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso é que essa nova onda se fortaleceu, por meio do Ministro Bresser Pereira. Com efeito, foi após o período militar no Brasil, e no contexto da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da ruptura de uma política mundial baseada no protagonismo dos EUA e da URSS (em âmbito global), que o Gerencialismo deu seus primeiros passos. Essas transformações estruturais impactaram diretamente na forma da gestão pública, pois colocaram em dúvida a capacidade dos Estados em dar conta das demandas que se apresentavam (Maciej Serda *et al.*, 2021).

Ao perceber que a administração pública mundial passava por mudanças, Bresser Pereira, enquanto Ministro da Administração e Reforma do Estado, procurou destacar a importância da implementação de mudanças. Para ele a Administração Pública deveria orientar suas atividades no sentido de garantir controle, eficiência e competitividade. A adoção de práticas advindas da iniciativa privada seria essencial para combater a corrupção (Maciej Serda *et al.*, 2021).

O novo modelo focava na adequação sobre a rigidez e a lentidão do modelo burocrático

– tais desajustes foram substituídos pela flexibilidade (fundamental a um Estado descentralizado e empreendedor). Ao invés de voltada para dentro e com hierarquias engessadas, esta escola se direciona para o cidadão e para a meritocracia, buscando sempre o dinamismo (Afonso *et al.*, 2021).

Seguem, adiante, algumas palavras do então ministro sobre a novidade que se apresentava:

Ainda que julgue que o serviço público só se justifica quando temos a coragem de inovar e mudar, sei também que a prudência é outra qualidade essencial dos homens públicos. Por isso, e dadas as limitações óbvias de meu ministério, decidi concentrar-me na reforma da administração pública, ou, um pouco mais amplamente, do aparelho do Estado (Souza & Ribeiro, 2019).

2.2.2 Propósito e importância da Escola do Gerencialismo

Baseado na cultura do empreendedorismo, da eficiência e da competitividade, o movimento gerencialista exige que os serviços públicos tenham um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo – é a nova gestão pública, assim batizada por Christopher Wood (Fruet, 2020).

O movimento evidencia a profissionalização da gestão nas organizações públicas, bem como a figura do gerente em oposição à imagem do político, do profissional ou do administrador e privilegia a economia e a eficiência. Ademais, enaltece as boas práticas em negócios, o controle de custos, a produtividade do trabalho intensificado e a ideia do gestor como líder, que busca a qualidade e a excelência (Fruet, 2020).

Além disso, destaca os padrões de desempenho e as medidas de avaliação, bem como a ênfase no controle e nos resultados, a desagregação das grandes unidades do setor público, as práticas de gestão do setor privado e a ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, visando à eficiência e à economia (Fruet, 2020).

Propõe, em suma, a modernização do Estado e apresenta pressupostos mais flexíveis. Está orientado para o cidadão e voltado para o consumidor, pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, ressalta o combate ao nepotismo, limita a confiança (que está permanentemente controlada por resultados), prega a descentralização (por meio da delegação de poderes e responsabilidades) e incentiva a criatividade e a inovação (Pereira, 2022).

Esse movimento se justificou em razão das crescentes atribuições dos governos, das complexidades de suas ações e do estímulo à substituição do modelo burocrático, que vinha sofrendo críticas contundentes em razão de sua ineficiência, bem como considerando seus

postulados de centralização e hierarquia (Pereira, 2022).

No que concerne especificamente ao âmbito de recursos humanos das instituições públicas, a transição para esse novo modelo foi marcada por certos pontos desafiante: o incentivo aos servidores públicos para que apresentassem melhores resultados, a punição aos maus servidores e a responsabilização dos gestores pelos resultados (tanto bons quanto ruins) (Steglich, 2019).

No Brasil, Bresser Pereira (2022) entendeu que o modelo administrativo apresentado inclui a dimensão descentralizadora e que o processo de descentralização deve ocorrer não apenas na esfera administrativa, mas também no âmbito político, envolvendo a distribuição territorial de poder. Para ele, esse fenômeno ressalta o processo democrático e participativo.

Quanto aos países em desenvolvimento, os desafios em adotar essa nova forma de administração pública têm como fundamento uma série de fatores, como formação política, conjuntura histórica e perspectivas econômicas (Lima Filho & Severo Peixe, 2020). Dentro deste contexto, cumpre ressaltar um estudo realizado por Güler e Kayli (2021). Segundo eles, a adoção do modelo gerencial no serviço público na Turquia gerou um efeito misto. O ponto positivo é que, de fato, a utilização das ideias da gestão privada proporcionou uma prestação de serviços mais eficiente e eficaz. Entretanto, houve desafios significativos em relação à capacidade administrativa e financeira, com destaque para a falta de pessoal qualificado e orçamentos insuficientes.

No estudo realizado por Thornthwaite (1997), o dilema entre os benefícios e os aspectos negativos do Gerencialismo no âmbito público também recebeu destaque. Com efeito, ao passo em que se aumentou a eficiência, reduziram-se custos e conferiu-se mais autonomia aos gestores, as reformas gerenciais reduziram os direitos de apelação dos servidores, acarretando aumento de tensão no local de trabalho. Por fim, é possível inferir que o Gerencialismo pode ser considerado uma inovação, em razão de seu caráter de novidade, bem como tendo em vista a proposta de avanço em programas e processos já existentes, permitindo a implantação de várias melhorias (Santos, 2018).

Ante o exposto, vê-se que o modelo gerencial representou uma ruptura com o sistema *a quo* então existente e que a transformação operada trouxe uma realidade nova, uma verdadeira mudança de panorama no contexto da administração pública. As ferramentas utilizadas para concretizá-lo, para aprimorá-lo, mostraram-se impactantes no contexto diário de muitos servidores, que se viram na necessidade de apresentarem sua melhor versão no que concerne às atividades desempenhadas. Sistemas de controle de ponto e auditorias intermitentes passaram a fazer parte da rotina de muitos servidores públicos.

Indo para o âmbito do Judiciário, por exemplo, podemos ver de forma concreta a ação do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) e do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), que passaram a exercer uma fiscalização mais contundente em relação ao trabalho dos magistrados, dos promotores de justiça e dos procuradores da república. Uma categoria até então intocada viu-se, a partir dali, sujeita à busca pela qualidade e pela eficiência em seus ambientes de trabalho, a fim de, entre outras coisas, evitar o acúmulo de processos e a morosidade.

Conforme Kerche, Oliveira e Couto (2020), restringindo a autonomia dos juízes, criou-se, no ano de 2004, o CNJ. Com previsão na Emenda Constitucional 45, sua criação tinha a razão de ser na atividade de controle externo do Judiciário, gerando desconfiança nos membros do sistema de justiça. Isso porque se tratava de um mecanismo de *accountability*, ou seja, os integrantes da magistratura passaram a ter que prestar contas de suas atividades.

Também o CNMP, nesta seara, foi criado com o intuito de fiscalizar a atuação dos promotores e procuradores de justiça, bem como dos procuradores da república, a fim de analisar sua produtividade e conferir mais agilidade aos trâmites processuais, na busca por eficiência. O interessante é que, em relação a ambos (CNJ e CNMP), um ponto inicial marcante que culminaria em sua criação foi a visita do então Presidente General Ernesto Geisel, em visita ao STF, no ano de 1974. Naquela oportunidade, fez um diagnóstico do funcionamento da justiça brasileira e comunicou sua decisão de reformar o Judiciário. O relatório elaborado reconhecia a morosidade da justiça e apontava o despreparo de muitos profissionais do Direito (Memória Do CNMP - Relatos de 12 Anos de História - Conselho Nacional Do Ministério Público, n.d.).

Um outro exemplo é a atuação da CGU (Controladoria-Geral da União) e do TCU (Tribunal de Contas da União), que passaram a ter um papel decisivo nas instituições públicas federais, bem como os TCEs (Tribunais de Contas Estaduais), por meio de auditorias de controle interno, além das diversas corregedorias espalhadas pelos mais variados órgãos e instituições do país.

Todas essas instituições foram criadas, direta ou indiretamente (o CNMP e o CNJ, por exemplo, foram instituídos em 2004, uma década após a instauração formal do Gerencialismo no Brasil, pelo Ministro Bresser Pereira) no contexto do surgimento da Escola Gerencialista, de forma que concretizem as ideias propostas pelo modelo originado na onda da reforma da administração. Por trazerem mecanismos de prestação de contas e acompanhamento das atividades prestadas pelos respectivos membros, tendo como propósito a eficiência do serviço público e a modernização em vista da excelência do Judiciário e do Ministério Público, respectivamente, essas instituições incorporam os princípios do Gerencialismo.

2.2.3 Pontos negativos à Escola do Gerencialismo

Como demonstrado, a Escola do Gerencialismo busca, no caso em tela, atacar a ineficiência na execução dos recursos do PROAP - relacionada ao excesso de controle e de procedimentos -, bem como ir de encontro à baixa responsabilização dos gestores dos PPG's, que não precisam justificar a sua não utilização total.

Entretanto, apesar dos vários pontos benéficos apresentados, é possível pensar o contrário. O Gerencialismo apresenta alguns aspectos negativos quando o relacionamos à gestão de recursos públicos. Ao enfatizar tanto a execução e a produtividade, ou seja, o aspecto quantitativo, é possível refletir que a qualidade fica em segundo plano.

Com efeito, Shatil (2020) destaca algumas possíveis desvantagens da Escola do Gerencialismo: 1 - A falta de reconhecimento da diversidade e da complexidade das experiências humanas; 2 - A tendência de enfatizar a satisfação pessoal em detrimento do bem comum, o que pode levar a uma falta de preocupação com questões sociais mais amplas; 3 - A falta de atenção às questões ambientais e de sustentabilidade, como decorrência da maximização dos lucros (Shatil, 2020).

Complementarmente, Maria *et al.* (2020) analisaram as relações entre o público e o privado – de forma específica a privatização da educação –, em que o reforço ao modelo gerencial de gestão em uma escola pública culminaria em implicações para a democratização da educação. Assim, a pesquisa abordou a perspectiva gerencial da gestão, em detrimento da administração democrática, levando à conclusão de que o Gerencialismo impõe ações padronizadas, retirando a autonomia administrativa e pedagógica da escola (Maria *et al.*, 2020).

Quanto a este ponto, é possível imaginar, de fato, que a preocupação excessiva em executar a verba em sua integralidade acabe por comprometer as próprias necessidades dos clientes/usuários/destinatários do programa. Dessa forma, cabendo aos gestores dos PPG's a decisão quanto à utilização dos recursos do PROAP, poderiam eles cometer certos abusos em decorrência da autonomia que lhes é conferida. Então, é possível questionar a adequabilidade desse modelo para o setor público. Isso porque as iniciativas privadas (de onde vem o Gerencialismo) sempre são balizadas pelo lucro, o que poderia prejudicar o foco da gestão pública nos dilemas sociais, como destacado anteriormente por Shatil (2020).

Outro ponto interessante a ser analisado é que os preceitos gerencialistas podem levar a um acirramento, a uma competição desmedida entre os PPG's, na busca para usufruir dos recursos disponíveis para a educação. Neste aspecto, seria possível pensar, de fato, na questão do PROAP - e que isso já acontece. Como a ação da PROPEP se limita a redistribuir e realocar

o recurso do programa, que chega da CAPES, bem como em monitorar sua execução, subestima-se a dimensão política da educação, afastando-a de suas reais finalidades. É possível pensar que, enfatizando tanto o cidadão-usuário, a coletividade fique relegada a um segundo plano.

Embora relevantes do ponto de vista crítico a fim de levantar um contraponto em relação à Escola do Gerencialismo, é possível constatar que, no contexto específico do PROAP, esses contra-argumentos não se sobrepõem aos aspectos benéficos. No estudo realizado por Shatil (2020), os pontos teóricos carreados por meio de seu estudo não encontram uma relação direta com o tema presente. Por outro lado, no que concerne ao segundo estudo (Maria *et al.*, 2020), a argumentação também não satisfaz, tendo em vista que o que se propõe é exatamente conferir uma maior liberdade de ação aos PPG's, mas dentro dos limites de recursos recebidos por cada um.

Assim, verifica-se que os aspectos negativos apresentados em relação à temática gerencialista, embora importantes para serem objeto de análise, não impactam de forma significativa a questão do PROAP, a ponto de comprometerem os pontos positivos demonstrados.

2.3 BENCHMARKING, ACCOUNTABILITY E INOVAÇÃO

Santos, de Oliveira e Alcoforado (2023) destacam que a qualidade do ensino está associada positivamente aos gastos públicos, de forma que quanto mais um ente público investir em educação melhor será a qualidade esperada. Contudo, ressalta-se que esses gastos precisam ser geridos de forma eficiente, pois a má gestão pode culminar resultados inesperados (Santos *et al.*, 2023).

Santos *et al.* (2023) destacam também a importância da realização da técnica do *benchmark*, segundo a qual os gestores das instituições com maior eficiência nos gastos públicos devem ter suas estratégias observadas pelos demais entes, a fim de que sejam adotadas, no sentido de potencializar o seu desempenho. O estudo, que se fundamentou na Teoria das Finanças Públicas, evidenciou a necessidade do investimento em educação para se alcançar um impacto significativo em sua qualidade, teve abordagem quantitativa e utilizou uma mostra de 79 (setenta e nove) municípios, com dados referentes ao ano de 2019. Foi aplicada a técnica de Análise Envoltória de Dados e sugeriu-se, ao final, a necessidade de se reavaliar a gestão dos investimentos para aumentar a eficiência dos municípios (Santos *et al.*, 2023).

Figura 8 – Qualidade do ensino X Gastos públicos

DMU		CCR		BCC		Eficiência escala	Mesorregião
DMU	Cidade	Padrão	Composta	Padrão	Composta		
DMU55	Resende	0,747	0,753	0,852	0,803	0,877	MSF
DMU56	Rio Bonito	0,628	0,606	0,762	0,680	0,824	MMRJ
DMU57	Rio Claro	0,603	0,462	0,738	0,581	0,816	MSF
DMU58	Rio das Flores	0,472	0,372	0,777	0,621	0,607	MSF
DMU59	Rio das Ostras	1,000	1,000	1,000	0,963	1,000	MB
DMU60	Rio de Janeiro	0,956	0,924	0,976	0,884	0,980	MMRJ
DMU61	Santa Maria Madalena	0,415	0,261	0,792	0,579	0,524	MCF
DMU62	Santo Antônio de Pádua	0,657	0,649	0,869	0,817	0,756	MNOF
DMU63	São Fidélis	0,594	0,430	0,692	0,534	0,859	MNF
DMU64	São Francisco de Itabapoana	0,599	0,567	0,777	0,686	0,771	MNF
DMU65	São Gonçalo	0,656	0,421	0,668	0,489	0,982	MMRJ
DMU66	São João da Barra	0,498	0,426	0,777	0,644	0,640	MNF
DMU67	São João de Meriti	1,000	0,694	1,000	0,749	1,000	MMRJ
DMU68	São Pedro da Aldeia	0,620	0,519	0,746	0,616	0,831	MB
DMU69	Sapucaia	0,515	0,414	0,746	0,593	0,690	MCF
DMU70	Saquarema	0,693	0,691	0,846	0,773	0,820	MB
DMU71	Seropédica	0,625	0,459	0,743	0,557	0,842	MMRJ
DMU72	Silva Jardim	0,541	0,496	0,717	0,588	0,754	MB
DMU73	Tanguá	0,737	0,680	0,769	0,619	0,959	MMRJ
DMU74	Teresópolis	0,918	0,906	0,922	0,850	0,996	MMRJ
DMU75	Três Rios	0,814	0,776	0,854	0,796	0,953	MCF
DMU76	Valença	0,642	0,609	0,715	0,607	0,898	MSF
DMU77	Varre-Sai	0,617	0,532	0,777	0,669	0,794	MNOF
DMU78	Vassouras	0,652	0,527	0,695	0,551	0,938	MMRJ
DMU79	Volta Redonda	0,934	0,911	0,938	0,883	0,996	MSF

Legenda: MB - Mesorregião das Baixadas; MCF - Mesorregião do Centro Fluminense; MMRJ - Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro; MNF - Mesorregião do Norte Fluminense; MNOF - Mesorregião do Noroeste Fluminense; MSF - Mesorregião do Sul Fluminense.

Fonte: G. C. Santos *et al.*, 2023.

A Figura 8 aponta que, em uma pesquisa realizada no Estado do Rio de Janeiro, o município de Rio das Ostras foi identificado como *benchmark*. Dessa forma, os gestores dos demais municípios podem verificar quais as estratégias utilizadas pela cidade tida como referência, a fim de potencializarem seus resultados.

Assim, verifica-se que a técnica do *benchmarking* incorpora uma importante alternativa para a solução de diversos problemas, dentre eles a questão da ineficiência na gestão dos recursos públicos. Com efeito, em cada um daqueles outros casos ilustrados, em especial no que concerne aos municípios apresentados nos gráficos, os mais eficientes podem ser utilizados como um bom parâmetro para os menos eficientes aprenderem e incorporarem boas práticas de gestão – como já ressaltado em relação ao Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente o município Rio das Ostras.

Benchmarking é uma ferramenta simples, não muito valorizada no Brasil, que, embora tenha surgido no âmbito privado, pode ser empregada no setor público para fins de gerência.

Consiste em uma técnica voltada para a identificação e implementação de boas práticas de gestão, com o objetivo de determinar, mediante comparações de desempenho, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização (Chiamulera, 2018).

Em outras palavras, o *benchmarking* é uma ferramenta que permite ao administrador observar as boas práticas empregadas por outras empresas e compará-las com a sua, a fim de alcançar, de forma mais eficaz, um melhor desempenho. Assim, o *benchmarking* serve para resolver problemas e para atualizar melhorias daquilo que já existe (Bernardes, 2014).

De acordo com Siqueira (2015), percebe-se no *benchmarking* uma oportunidade para crescer e para realizar trocas institucionais, a partir da comparação entre prévias experiências. Por meio da técnica ora mencionada, confere-se aos tomadores de decisão serem orientados, serem guiados, por experiências exitosas e que permitam facilitar a adoção de medidas já testadas e que foram positivas (ou até mesmo ideias que não deram certo), a fim de otimizar tempo e recursos. Um exemplo concreto de *benchmarking* é mencionado por Bianchi, Dias, Reis e Adamczyk (2022). Eles publicaram um relatório por meio do qual foi apresentado um *benchmarking* de serviços de respostas rápidas de evidências que oferecem constatações científicas para os processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Essa conjuntura de raciocínio endossa o contexto da presente pesquisa, de que há uma correlação direta entre investimento e qualidade, mas que é essencial haver uma gestão eficiente dessa verba, a fim de que ela seja não apenas efetivamente realizada, mas também bem concretizada, a fim de atender àquilo de que realmente é preciso. Assim, a técnica do *benchmarking* apresenta-se como mais um exemplo trazido pela Escola do Gerencialismo que pode auxiliar nessa boa gestão da verba pública. Por meio das comparações de desempenho, os entes com dificuldades, que tenham apresentado índices insatisfatórios na gestão do erário, podem copiar os modelos adotados por aqueles cujas práticas se revelaram como de excelência.

Inserido neste contexto, também a UFPB e a UFC podem se valer do *benchmarking*, analisando e estudando como as demais instituições federais de ensino têm feito para utilizar de forma integral o recurso, conforme apontado na Figura 3. Assim, elas poderão, de acordo com suas respectivas particularidades, verificar como podem reproduzir práticas consolidadas em outras entidades estabelecidas como referência no uso da verba.

Além do *benchmarking*, outra ferramenta que se mostra como uma alternativa para a gestão ineficiente dos recursos públicos é a prática da *accountability*, ou seja, a prestação de contas regular. É possível que a adoção desse comportamento - adotada pelos municípios ineficientes, bem como pelas instituições de ensino superior que venham apresentando dificuldades em executar as verbas a si destinadas de forma integral – traga benefícios a médio

e longo prazo.

Com efeito, se os gestores forem questionados, ano após ano, no tocante às motivações pelas quais não apresentaram uma gestão eficiente da verba pública, sem que simplesmente se dê como normal e costumeira a prática da devolução, e devendo justificar sua utilização – em especial sua não utilização –, a gerência dos recursos pode, de fato, tornar-se mais eficiente.

Além delas, é possível também mencionar, de acordo com os estudos de Baptista, Rodrigues e da Costa (2019), que a inovação organizacional representa um outro bom caminho a ser seguido. A inovação organizacional consiste na implantação de um comportamento nos processos internos, contribuindo para importantes mudanças na forma de gerência de uma organização. Tal comportamento visa a um aprimoramento daquilo que já existe, bem como à mudança de paradigmas.

Assim, a realização de mecanismos mais simples, por exemplo, para pleitear demandas do PROAP - por meios dos sistemas SCDP (Sistema de Concessão de Diárias e Passagens) e SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos) -, diminuindo a burocracia atinente aos formulários e às ferramentas procedimentais, seria de grande valia e atenuaria a falta de entendimento de alguns coordenadores e secretários em relação às etapas de solicitação. Inclusive, poderiam ser agendadas mais reuniões com a equipe do NTI (Núcleo de Tecnologia da Informação) da UFAL, com o propósito de verificar este ponto da inovação.

Um outro estudo a respeito do tema, que toca na problemática da alocação e da utilização racional de recursos públicos, propõe, como inovação, o modelo de inteligência computacional como uma abordagem que utiliza algoritmos e técnicas de computação para resolver problemas como a alocação de recursos. Ele permite que os tomadores de decisão considerem a integralidade das opções possíveis e realizem a escolha da melhor. Além disso, podem identificar padrões a serem usados para otimizar a alocação de recursos, bem como para encontrar soluções mais eficientes e eficazes (Li & Liu, 2021).

Em suma, o tema da eficiência na gestão de recursos públicos traz em si um panorama a certo ponto complexo, em razão das matizes abordadas, mas que permite, por meio da literatura, o encontro de alternativas e caminhos concretos de melhoria.

2.4 ABORDAGENS DE APOIO À GESTÃO

2.4.1 Estruturação de problemas

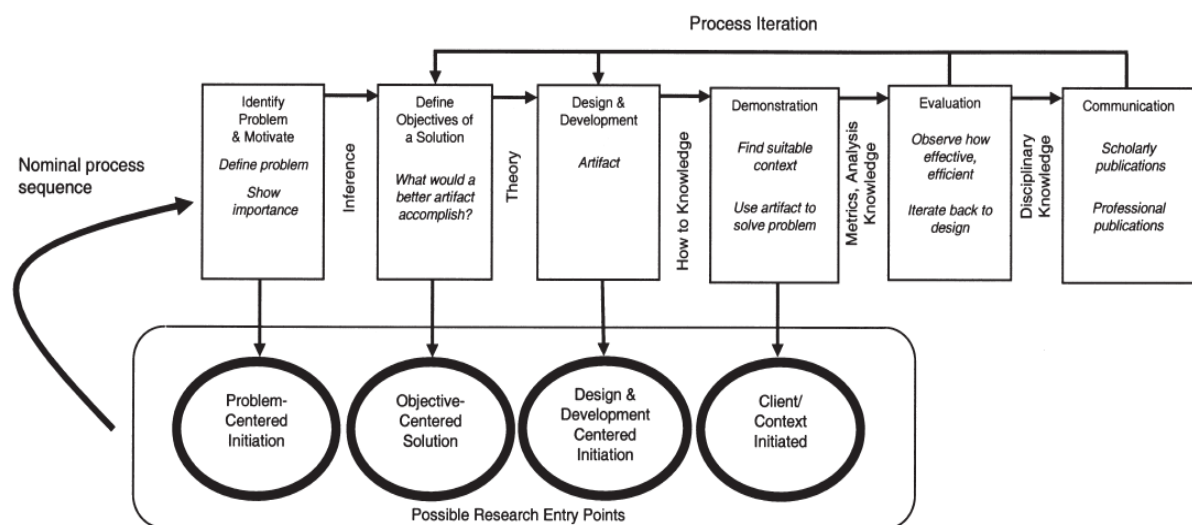
A *Design Science Research* (DSR) consiste em uma metodologia de pesquisa que foca na criação de artefatos (modelos, *frameworks*, ferramentas) com o propósito de solucionar problemas práticos, a fim de gerar um conhecimento que seja útil (Peppers *et al.*, 2007).

Esse conhecimento, apesar de ser aplicado pontualmente na solução de problemas específicos, deve ter uma orientação de generalização, pois isso permite a criação de um conhecimento no sentido pragmático (e não apenas específico, pontual), que possa ser aplicável amplamente por toda a sociedade (Proença, A., 2013).

Os principais componentes da metodologia DSR incluem: 1 – Identificação e motivação do problema: é o reconhecimento do problema relevante, o que fornece a base para a pesquisa; 2 – Objetivos de uma solução: consiste em identificar o que as recomendações pretendem alcançar; 3 – *Design* e desenvolvimento; 4 – Demonstração; 5 – Avaliação; 6 – Comunicação (Peppers *et al.*, 2007).

Assim, cumpre ressaltar que a SSM é uma forma de trabalhar as duas primeiras etapas da imagem a seguir. Será desenvolvido o que consta nos dois primeiros quadros: identificação e definição do problema, mostrando a sua importância; definição dos objetivos e proposição de alternativas para lidar com ele.

Figura 9 – Design Science Research



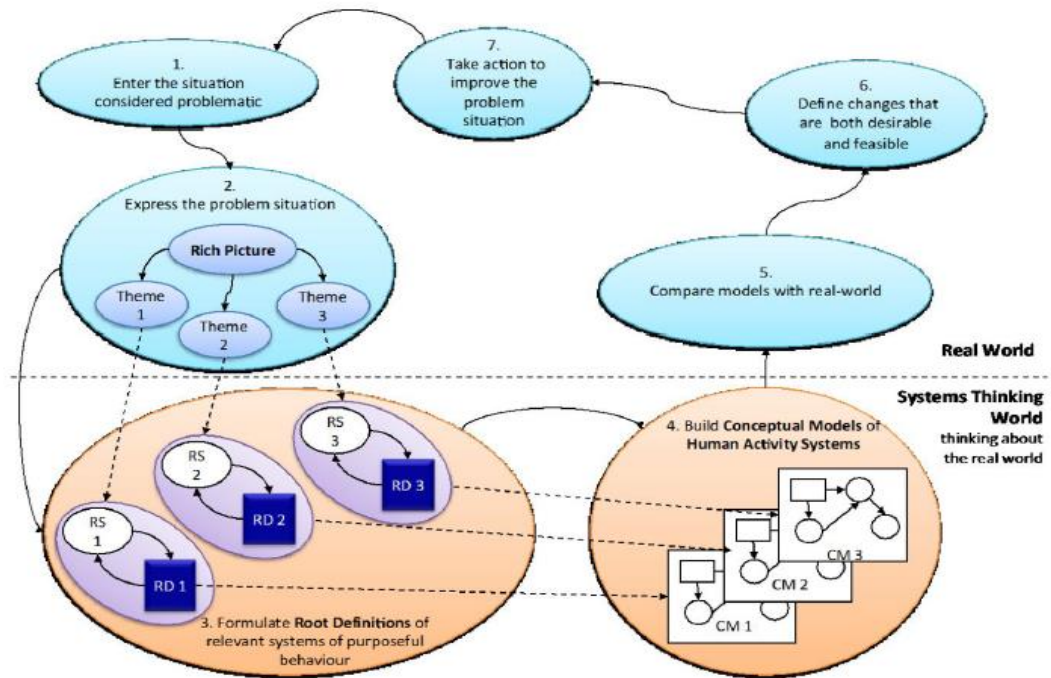
Fonte: Peppers *et al.*, 2007

Com origem na *Lancaster University*, a metodologia SSM – *Soft System Methodology* – busca aplicar abordagens da engenharia de sistemas para solucionar problemas de negócios e problemas de gestão (Dos *et al.*, 2023).

O SSM teve origem a partir do reconhecimento da complexidade e confusão do mundo real. Partindo do pressuposto de que cada pessoa tem uma percepção diferente em torno de uma mesma situação, e que essa forma de pensar está fundamentada em seus conceitos e crenças, o SSM permite construir um modelo mental – racional e defensável - para fazer julgamentos sobre a realidade, permitindo aprendizagem sobre a situação problema (Burge, Hughes e Walsh, 2015). O SSM consiste em uma abordagem construída sobre dois alicerces: a percepção da realidade e os julgamentos das partes interessadas (*stakeholders*). Ela oferece um processo estruturado e flexível, a fim de tratar situações problemáticas que precisam de melhorias (Dos *et al.*, 2023).

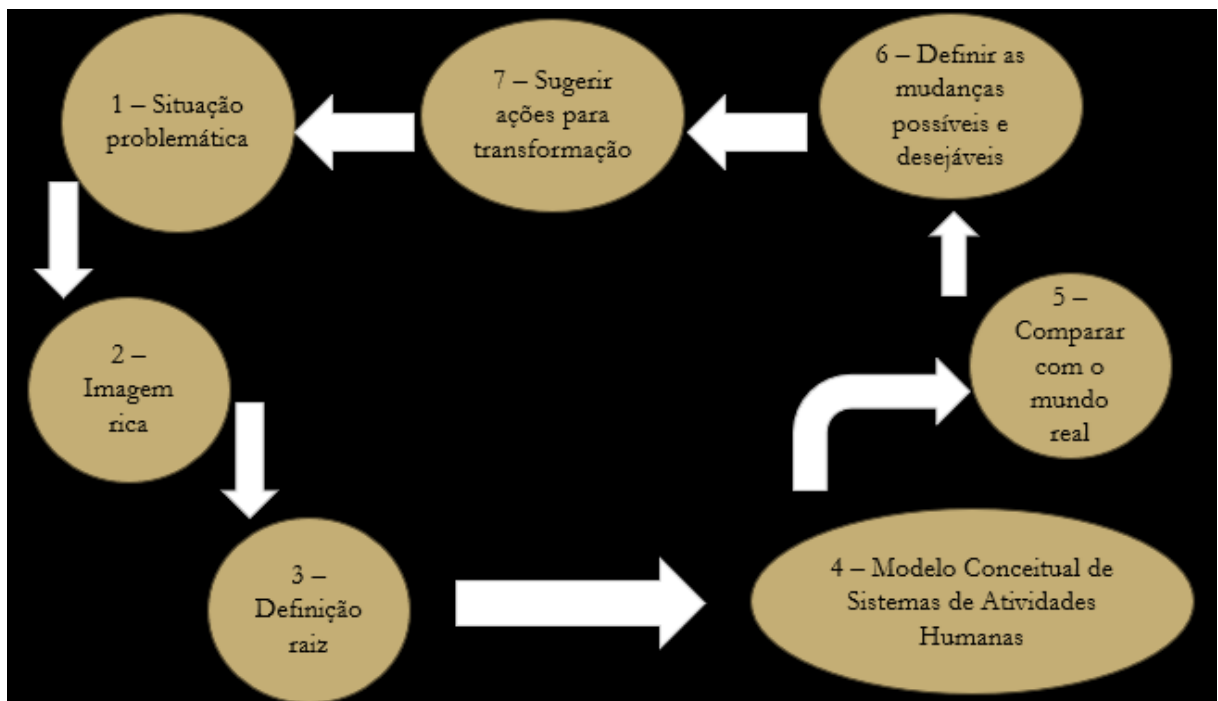
A aprendizagem acontece por meio de um processo organizado, no qual é utilizado um conjunto de modelos de ação intencional, com o propósito de esclarecer e estruturar uma discussão e evidenciar como ela pode ser melhor (Checkland, Poulter, 2020). O ciclo do SSM engloba sete etapas, conforme apresentado na Figura 9. Neste fluxo, inicialmente cumpre verificar a situação problemática, ou seja, reconhecer o seu contexto. Na sequência, desenvolve-se uma imagem representativa da situação para, então, defini-la por meio de modelos conceituais. Por fim, deve-se compará-los com o mundo real, a fim de fornecer o suporte necessário para a tomada de decisão (Dos *et al.*, 2023).

Figura 10 – Metodologia do SSM em 07 (sete) etapas



Fonte: Burge, Hughes e Walsh, 2015.

Figura 11 – Metodologia do SSM em 07 (sete) etapas: versão em português



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos estudos de Burge, Hughes e Walsh, 2024.

Neste processo do SSM, o modelo conceitual consiste em uma conjuntura daquilo que é bom e que pode ser comparado com a realidade, a fim de identificar onde a mudança pode ser

realizada. Ao criar o modelo, Checkland estava interessado em sistemas que envolvem humanos realizando tarefas, executando atividades, em oposição à ideia tradicional de sistemas baseados em equipamentos ou máquinas (Burge, Hughes e Walsh, 2015).

O SSM enquadra-se no escopo das abordagens de sistemas flexíveis, que busca, inicialmente, compreender a situação problemática para, só depois, expressá-la e, na sequência, elaborar o modelo conceitual. Em termos de aplicação, a abordagem SSM serviu para compreender o desempenho dos serviços de distribuição de água na Uganda, bem como para estruturar problemas e fornecer informações em relação ao abastecimento de água no Estado de Pernambuco (Monte *et al.*, 2023). Outra pesquisa aplicou o SSM ao treinamento de um órgão de segurança pública (Coelho Júnior & Cândido, 2020). Assim, a metodologia de sistemas flexíveis se apresenta como um mecanismo apto à identificação de problemas, bem como à proposição de ideias práticas que visem a minorá-los.

Dentro desse contexto, cumpre também mencionar um recente estudo que teve como objetivo medir e comparar o nível de eficiência de várias unidades de distribuição de energia elétrica na Indonésia. O trabalho identificou que quase 60% das unidades de distribuição foram consideradas eficientes, tendo constatado fatores que afetam a eficiência (como as perdas em linhas de transmissão) e chegando a propor soluções (endireitar o cabo elétrico dobrado, por exemplo) (Wijaya, 2023). Sua relação com o tema objeto da pesquisa se dá exatamente no aspecto atinente à SSM. Isso porque Wijaya (2023) utilizou essa metodologia *soft* para auxiliar na estruturação do problema das ineficiências na distribuição de eletricidade, fornecendo uma abordagem sistemática para a adequada compreensão de algumas questões. Isso ajudou a identificar as causas raiz e a gerar soluções potenciais. Além disso, a SSM contribuiu para aprimorar os processos de tomada de decisão, fornecendo uma visão holística e considerando aspectos técnicos e sociais, permitindo a proposição de soluções práticas.

Ademais, um outro importante estudo empregou a SSM e descobriu que o desenvolvimento do turismo gastronômico levou a mudanças significativas na dinâmica social e nas normas culturais em uma aldeia turística na Ásia. O estudo explorou a utilização da *rich picture*, um passo elementar da SSM, tendo concluído que é necessário haver um equilíbrio entre práticas turísticas modernas e a preservação dos valores tradicionais (Wijaya, 2023).

Por fim, cumpre mencionar que a ferramenta escolhida está relacionada à Escola do Gerencialismo de diversas maneiras. A preocupação com a eficiência e com a eficácia, próprias do modelo gerencial, podem ser associadas à SSM quando esta, por exemplo, busca melhorar uma tomada de decisão e executar uma política pública, tal qual o PROAP. Outra característica do Gerencialismo é a busca pela participação e pelo engajamento dos cidadãos e das partes

envolvidas no processo, o que também é valorizado pela SSM. Por partir do pressuposto de que cada pessoa tem uma percepção diferente em torno de um problema semelhante - a fim de construir um modelo mental (como destacado no início) -, a identificação também se verifica neste ponto.

2.4.2 – Ferramenta 5W2H

5W2H é uma ferramenta de gestão que fornece apoio para se planejarem ações a serem desenvolvidas por uma determinada instituição. Ela é constituída por um relatório no qual constam as seguintes palavras: *Why* (Por quê?), *What* (O quê?), *Who* (Quem?), *When* (Quando?), *Where* (Onde?), *How* (Como?), *How Much* (Quanto?) (De Sena, 2023).

Pode também ser entendida como uma ferramenta de tomada de decisões, que fornece informações gerenciais por meio da definição de responsabilidades, métodos, prazos e objetivos (Kuligovski *et al.*, 2021).

Ao aplicá-la, conseguem-se analisar discrepâncias e deficiências que permitirão definir e ordenar estratégias de mudança. Sua eficácia advém do fato de que ela consiste em uma técnica simples, que pode ser aplicada para planos de ação de curto, médio e longo prazo, indo até o nível operacional (Beatriz & Pereira, 2020).

No tocante ao 5W2H, cumpre mencionar que um estudo específico aplicou a ferramenta para - após analisar as demandas de determinado órgão de uma instituição pública - propor ações com a finalidade de reduzir o tempo de entrega de um serviço. Seu objetivo foi aperfeiçoar as etapas das tarefas desenvolvidas no setor, no sentido de tornar o processo mais ágil e eficiente (Marques & Silva, 2023).

Assim, foram elencadas 07 (sete) ações para reduzir o tempo de encerramento dos processos, das quais cumpre mencionar 03 (três) delas: 1 – Solicitar transporte com antecedência de dois dias para não haver conflito de horários; 2 – Solicitar informações relevantes que estejam faltando; 3 – Realizar treinamento da equipe. Cada uma foi devidamente complementada com os passos seguintes da ferramenta, conforme a Figura 11 (Marques & Silva, 2023):

Figura 12 – Plano de ação (5W2H)

4	Solicitar transporte com antecedência de 2 dias para não haver conflito de horários.	Falta de transporte para coletas de dados.	No Setor	A partir de Junho / 2021	Equipe	Preencher a solicitação de veículo	0,00
5	Solicitar informações relevantes que estejam faltando.	Carência de informações para o desenvolvimento da atividade.	No Setor	A partir de Junho / 2021	Equipe	Comunicar ao chefe	0,00
6	Verificar com a superintendência possibilidade de remanejar mão de obra para o setor (concurso).	Falta de pessoal, equipe reduzida.	No Setor	A partir de Junho / 2021	Chefe do setor	Na reunião Anual do Órgão	0,00
7	Realizar treinamento da equipe	Treinar a equipe para execução das atividades	No Setor	A partir de Junho / 2021	Chefe do setor	Na sala de reuniões	0,00

Fonte: Marques & Silva, 2023.

Soares (2018) utilizou a ferramenta 5W2H para propor ações de melhoria em relação ao processo de compras da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), que apresentava gargalos na etapa do planejamento das aquisições. O seu intuito foi compreender os motivos de a universidade não planejar as suas compras, investigando as dificuldades verificadas nessa fase. Como ações propostas, é possível destacar duas: 1 – A realização do diagnóstico e do prognóstico do processo (Figura 12); 2 – A elaboração e a divulgação de um cronograma de compras (Soares, 2018):

Figura 13 – Plano de ação (5W2H): 1ª ação

Causa	Falta de controle do processo
What -O que fazer	Diagnóstico e prognóstico do processo. Mapeamento do fluxo de compras atual e proposição do fluxo ideal.
Why- Por que	Para ter um procedimento licitatório racional, célere e econômico.
Where -Onde	PROAD/PROPLAN
When-Quando	Imediatamente
Who- Quem fará	Atualmente seria responsabilidade da DCL, porém entende-se que deveria haver um órgão de governança interna na UFRPE.
How -Como será feito	Seria designada uma comissão multidisciplinar para elaborar o fluxograma por meio do <i>software</i> BIZAGI.
Howmuch- Quanto custará	Aquisição da licença do <i>software</i> BIZAGI.

Fonte: Soares, 2018.

A escolha por esse mecanismo leva em conta o fato de que ela busca estruturar planos e projetos, minimizar ambiguidades, definir responsabilidades, facilitar o monitoramento e o

controle, bem como proporcionar uma tomada de decisões bem embasada. Trata-se, em síntese, de uma ferramenta de gestão que visa estruturar planos de ação de forma clara e eficiente.

No caso em tela, seu propósito é contribuir para que a gestão do recurso do PROAP seja mais eficiente, levando em conta as entrevistas realizadas. Dessa forma, as respostas a cada uma das perguntas que compõe a ferramenta conduzem ao entendimento a respeito das ações empregadas. Isso, de maneira esquematizada, é relevante para o entendimento acerca do problema verificado, bem como apresenta como foi possível atingir essas alternativas, ou seja, como se chegou a elas.

Ante o exposto, o plano de ação elaborado seguirá as diretrizes propostas pela ferramenta 5W2H.

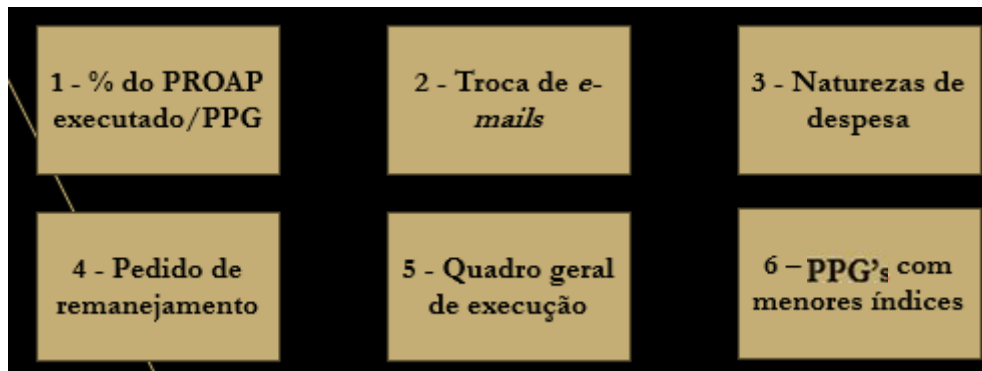
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo se caracteriza como explicativo, porque busca compreender as motivações que se relacionam ao fato de uma parcela significativa dos recursos advindos da CAPES, por meio da rubrica PROAP, não chegar a ser utilizada. Além disso, almeja compreender os fatores que contribuem para a sua devolução. Ademais, a pesquisa classifica-se como aplicada, uma vez que possui finalidade prática, ao oferecer uma série de informações que possibilitarão aos gestores alternativas para lidar com as dificuldades enfrentadas no âmbito da gestão da verba analisada.

O conteúdo a respeito da gestão do PROAP se apresentou escasso nas buscas, de forma que, dos três artigos encontrados referentes ao tema, apenas um detém escopo aderente aos objetivos desta presente pesquisa. Embora único, este se constituiu em uma base elementar para a elaboração da dissertação, pois discorre de forma concreta a respeito dos aspectos que se pretendiam trabalhar nesta obra. Com efeito, o artigo se trata de um trabalho desenvolvido por De Souza Jr e Rego (2019), que examinou a devolução do recurso do PROAP na UFPB no decorrer de 15 (quinze) anos, fazendo, inclusive, um paralelo com outras instituições federais de ensino superior do nordeste.

Adiante, no que concerne à análise situacional na UFAL, foram examinados, conforme esquematizado na Figura 13: (i) - Uma tabela com o percentual (do PROAP) executado por cada PPG no ano de 2022; (ii) – Uma troca de *e-mails* entre o coordenador de um PPG e a PROPEP, por meio da qual se pode conferir de forma concreta a problemática da devolução do recurso público; (iii) – Uma tabela indicativa das naturezas de despesa, por meio da qual se pode verificar o propósito do PROAP; (iv) – Um *e-mail* com pedido de remanejamento de recurso, por meio do qual é possível entender a dinâmica da alocação e da realocação de recursos pelos PPG's; (v) – Uma tabela apresentando o quadro geral de execução do PROAP, destacando o valor alocado e o valor executado; (vi) - Uma tabela apresentando o acompanhamento da execução de PPG's que apresentaram os menores índices em 2022, cujo propósito foi revelar a devolução de um percentual (específico por natureza de despesa) maior que a média geral.

Figura 14 – Rol de documentos



Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

Esta etapa representa a fase da pesquisa documental. Em relação a cada documento mencionado, cumpre destacar que eles foram disponibilizados pela PROPEP/UFAL. Ademais, foram obtidas informações sobre a execução dos recursos, bem como a respeito das tratativas sobre o problema.

Além disso, foram também realizadas, inicialmente, duas entrevistas, de forma semiestruturada, a fim de compreender a situação do PROAP, com duas pessoas diretamente envolvidas com o tema, sendo: (1) servidor da UFAL que trabalha na gerência do recurso e (2) coordenador de um PPG beneficiado com o recurso. A primeira entrevista foi aplicada no dia 23 de agosto de 2023, na PROPEP. A segunda entrevista foi aplicada no dia 28 de novembro daquele mesmo ano, via *WhatsApp*. A escolha pelos dois justifica-se em razão de atuarem como personagens diferentes: um deles distribui e acompanha a utilização da verba, ao passo que o outro trabalha na execução, respectivamente. O propósito foi exatamente obter pontos de vista distintos, visto que ambos se encontram em realidades diferentes em relação à temática do PROAP.

Especificamente, a escolha pelo servidor atuante na gerência do PROAP (há um total de seis pessoas no PROAP) justifica-se a fim de se realizar uma compreensão mais acertada a respeito das informações financeiras obtidas junto à PROPEP. Com efeito, seu apoio seria necessário a fim de se chegar a um entendimento mais preciso sobre a situação verificada, tanto que a escolha das perguntas feitas levou em conta atingir esse esclarecimento. E, sobre a escolha do coordenador, por outro lado, a opção específica por ele levou em consideração um fato peculiar: se no exercício de 2022 o PPG coordenado pelo entrevistado apresentou um dos menores índices de execução, no decurso de 2023 percebeu-se o oposto – 100% de execução e em tempo inferior ao final da janela temporal para gastar a verba.

Na sequência, a fim de validar as estratégias propostas pelo coordenador cuja execução

apresentou uma melhoria, foram realizadas duas entrevistas específicas com outros dois coordenadores cujos PPGs apresentaram realidades semelhantes (de crescimento em termos de execução), com o propósito de verificar se aquelas ferramentas também teriam sido eficazes nos PPGs que eles coordenam. Por fim, foram realizadas outras 11 (onze) entrevistas com mais coordenadores, a fim reforçar a fundamentação para construir o plano de ação e, assim, dar mais robustez aos resultados. Quanto a isso, cumpre destacar que as perguntas foram enviadas a todos os 32 (trinta e dois) coordenadores de programas de pós-graduação da UFAL, mas apenas 12 (doze) responderam – e das quais 11 (onze) entrevistas foram aproveitadas. Assim, ao todo, foram 15 (quinze) entrevistas, que constam nos apêndices, assim distribuídas: 01 (uma) com o servidor atuante na PROPEP; 01 (uma) com o coordenador cuja execução apresentou uma melhoria; 02 (duas) com coordenadores cujos PPGs também apresentaram uma melhoria, a fim de validar as estratégias do coordenador entrevistado anteriormente; 11 (onze) com os demais coordenadores.

Em relação à realização das entrevistas, cabe dizer que não foi necessária a submissão ao Comitê de Ética, pois ambas consistem em uma pesquisa enquadrada no Art. 1º, VI, da Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde: “Pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional (...)”. Inicialmente, cumpre destacar que a construção do roteiro de ambas as entrevistas se deu a partir da análise dos documentos obtidos junto à PROPEP/CPG. Assim, todas as perguntas foram elaboradas com base na documentação examinada previamente – e que consta na Figura 13. Dessa forma, cumpre mencionar que a opção por perguntas que abordam desde a divulgação inicial da verba até as razões específicas para a devolução dos recursos, teve como propósito obter uma compreensão abrangente a respeito das práticas e desafios enfrentados pelos PPG’s.

Além disso, o desenho das perguntas teve como finalidade atender aos objetivos do estudo, que incluem o entendimento a respeito de como a gestão do PROAP é percebida e executada pelos coordenadores, bem como a identificação das principais dificuldades e estratégias para a utilização efetiva dos recursos. Uma outra justificativa para a elaboração dos questionamentos foi capturar dados qualitativos que pudessem ser posteriormente analisados e interpretados à luz da SSM e da ferramenta 5W2H.

Ademais, cumpre dizer que foram observadas a qualidade e precisão necessárias em relação aos procedimentos adotados durante as entrevistas. Por fim, a construção do roteiro das perguntas teve o cuidado de não enviesar as respostas dos entrevistados e garantir uma abordagem sistemática e robusta na coleta de dados qualitativos para a pesquisa. Em relação

aos cuidados, optou-se por questionamentos abertos e que levassem em conta a execução inicial em 2022, para só depois tocar no ponto da devolução e na questão das dificuldades.

No tocante ao primeiro entrevistado, cujas respostas foram obtidas via correio eletrônico, no dia 23 de agosto de 2023, foram feitos questionamentos com o intuito de compreender o início do recebimento do PROAP na UFAL, bem como as razões da devolução no exercício de 2022, conforme abordado na Tabela 1:

Tabela 1 - Perguntas ao primeiro entrevistado (servidor atuante na gerência da verba)

<u>Questionamentos</u>	<u>Referências / Embasamento</u>
1 - “A partir de 2010, quando teve início a distribuição do PROAP, como foi realizada a divulgação, aos PPG’s, de que esta verba havia chegado e estava disponível para utilização?”	A pergunta foi formulada com base em <i>e-mails</i> obtidos junto à PROPEP, nos quais se percebeu o desconhecimento dos coordenadores a respeito do cronograma de utilização do recurso, bem como no tocante à própria finalidade da verba
2 - “De forma geral, houve interesse dos programas, no início, em saber como utilizar a verba?”	A pergunta foi formulada com base no estudo da UFPB (De Souza Jr e Rego, 2019), no qual se percebeu que a devolução do recurso se deu ao longo de vários anos (não foi algo pontual). A possibilidade de isso também ter ocorrido na UFAL levou ao questionamento sobre o interesse real dos coordenadores em executar a verba – Havia interesse/Era necessário executá-la?
3 – “Quais as maiores dificuldades iniciais encontradas assim que a verba chegou?”	A pergunta foi formulada com base nas próprias fichas financeiras disponibilizadas pela PROPEP. Ora, se o recurso chegou e não foi utilizado, uma das possibilidades é ter havido alguma dificuldade burocrática interna para sua execução integral.
4 - “O que o senhor pode me dizer sobre a taxa de devolução de quase 15% no exercício	Pergunta elaborada com base na documentação obtida junto à PROPEP, que

financeiro de 2022?”	revelou o percentual devolvido naquele ano.
5 - “Conforme relatório financeiro da PROPEP, foram executados 85,48% da verba total, culminando em uma devolução de R\$127.989,84 (cento e vinte e sete mil, novecentos e oitenta e nove reais e oitenta e quatro centavos). Quais as razões para a devolução desse valor?”	Pergunta elaborada com base na documentação financeira obtida junto à PROPEP.

Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

Em relação ao segundo entrevistado, cujas perguntas foram feitas por meio do *WhatsApp*, buscou-se verificar e compreender as ações realizadas pela coordenação do PPG investigado, a fim de conferir o que foi feito para melhorar o índice anteriormente apresentado.

Tabela 2 - Perguntas ao segundo entrevistado (coordenador cuja execução apresentou uma peculiaridade)

Questionamentos	<u>Referências/Embasamento</u>
“1 - Quais as estratégias utilizadas para sanar o problema? O que especificamente o PPG fez de novo para obter tamanho êxito na execução, em comparação com 2022?”	As perguntas foram elaboradas após análise das planilhas do EXCEL disponibilizadas pela PROPEP, nas quais foi possível verificar a diferença entre o valor executado no exercício de 2022 e o valor executado em 2023.
“2 - Sabendo da diferença representativa entre os dois exercícios, e considerando que a verba repassada às universidades sofreu forte contingenciamento por parte do governo federal, poderia mencionar algumas razões da devolução expressiva no ano passado? Pois, como se pode devolver um recurso que já é escasso?”	
“3 - Quais as perspectivas do PPG para o ano de 2024 em relação ao PROAP? Já há uma	

organização prévia para tanto, ou o curso só vai pensar nisso quando receber o recurso?”	
--	--

Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

Esta segunda entrevista teve uma característica peculiar, em razão da observância do desempenho do PPG no decorrer de dois anos. Os questionamentos foram realizados de forma semiestruturada. As perguntas formuladas almejavam verificar e compreender as ações realizadas pela coordenação do PPG investigado, a fim de conferir o que foi feito para melhorar o índice anteriormente apresentado. Partindo do pressuposto de que o instrumento de pesquisa é uma ferramenta útil para coletar dados em um estudo científico, foi realizada a entrevista, a fim de obter informações específicas que foram analisadas na sequência.

A primeira pergunta, que trata das estratégias empregadas pelo PPG para sanar o problema da inexecução no ano de 2022, justifica-se nos dados obtidos pela PROPEP, de que o programa coordenado pelo entrevistado foi um dos que menos executou recurso naquele exercício financeiro.

A segunda indagação, que trata das causas da devolução, justifica-se em razão da necessidade de identificar o que houve para que aquilo tenha acontecido. Reconhecendo as causas do fenômeno da inexecução, é possível entender com mais propriedade o problema, de forma a encontrar soluções para saná-lo. A terceira pergunta justifica-se, porque se busca verificar o que o PPG vai fazer para melhorar, a fim de que a mesma situação não se repita e não haja desperdício de verba pública.

Na sequência, foram realizadas duas entrevistas com os coordenadores de outros dois PPGs, cuja execução apresentou um panorama semelhante, de crescimento no decorrer de dois exercícios. O objetivo foi validar as ferramentas propostas pelo coordenador anterior, a fim de verificar se, eventualmente, aqueles mecanismos também surtiriam êxito em seus programas, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 - Perguntas ao terceiro e ao quarto entrevistados (coordenadores cuja execução do PPG apresentou também uma melhoria)

Questionamentos	Referências/Embasamento
1 - No exercício financeiro de 2022, foi constatado que o PPG devolveu o importe equivalente a R\$XXX. Considerando que isso representou em torno de 44% de tudo o que o PPG recebeu naquele ano, poderia explicar quais as razões dessa devolução? Por que o PPG não utilizou o valor na integralidade?	A pergunta foi formulada com base nos documentos obtidos junto à PROPEP
2 - Houve alguma dificuldade para entender o propósito da verba?	A pergunta foi formulada com base nas fichas financeiras obtidas junto à PROPEP. Se o recurso que chegou não foi utilizado de forma integral, é possível que tenha havido algum problema.
3 – Quais as estratégias utilizadas pelo programa para apresentar uma melhor execução no ano seguinte, sabendo que o PPG executou quase 100% em 2023?	A pergunta foi elaborada após análise das planilhas do EXCEL disponibilizadas pela PROPEP, nas quais foi possível verificar a diferença entre o valor executado no exercício de 2022 e o valor executado em 2023.
4 - Em entrevista com o coordenador de um outro PPG, que apresentou índices semelhantes (baixa execução em 2022 e uma execução integral em 2023), foram indicadas algumas estratégias para o melhoramento (as estratégias foram descritas). Acredita que elas também funcionariam para o PPG?	Pergunta elaborada com base na entrevista realizada com o PPG específico apresentou melhoria na execução, a fim de validar as estratégias utilizadas.

Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

Por fim, foram realizadas mais 11 (onze) entrevistas, a fim reforçar a compreensão em torno do assunto e robustecer o conteúdo a respeito da temática apresentada, conforme roteiro estruturado na Tabela 4:

Tabela 4 – Perguntas feitas aos 11 (onze) coordenadores

Questionamentos	Referências/Embasamento
1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao ano anterior?	A pergunta foi formulada com base nos documentos obtidos junto à PROPEP
2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?	A pergunta foi formulada com base nas fichas financeiras obtidas junto à PROPEP. Se o recurso que chegou não foi utilizado de forma integral, é possível que tenha havido algum problema.
3 - Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?	A pergunta foi elaborada após a verificação da não execução integral. Se isso ocorreu, é possível ter havido algum problema em termos de processamento interno.
4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?	Pergunta elaborada com base na entrevista realizada inicial, realizada com o servidor da PROPEP.

Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

Inserido neste contexto, constata-se que o estudo traz uma abordagem qualitativa, pois, embora trabalhe com valores efetivamente utilizados pelos PPG's *stricto sensu*, ele examina, essencialmente, um determinado comportamento, ou seja, o fenômeno da devolução em quantidade de recursos públicos. Cumpre também destacar que este trabalho investiga um

objeto de análise específico, em que se busca compreender o contexto, os processos e os aspectos relevantes da situação apresentada. Divide-se essa abordagem em duas etapas de coleta de dados, sendo uma delas de revisão da literatura sobre o assunto, a fim de trazer informações de outros trabalhos para comparação com a UFAL, ao passo que a segunda trata do levantamento de informações sobre o PROAP na própria instituição.

De posse dessas informações, os dados foram tratados a partir da descrição e comparação dos resultados relacionados ao uso do recurso (à luz do Gerencialismo). Neste passo, foi realizado um estudo por meio da metodologia SSM (escolhida com o propósito de estruturar o problema de forma didática e ilustrativa, a fim de favorecer a compreensão em torno da situação apresentada), que busca aplicar abordagens específicas para solucionar problemas de gestão (no caso em tela, a gestão do recurso do PROAP), com o intuito de propor melhorias.

O modelo do SSM prevê sete etapas para a estruturação do problema e para a proposição de melhorias. Esta pesquisa almeja realizar as seis etapas conforme a metodologia do SSM, enquanto a sétima estabelece-se a partir da construção de um plano de ação com base na ferramenta 5W2H. A organização desta estrutura segue:

1 – Entrar/descrever/explorar a situação considerada problemática: A finalidade é identificar o processo que será explorado;

2 – Expressar a situação problemática: Apresentar todos os detalhes relacionados ao processo, a fim de capturar as múltiplas visões da situação – criação da imagem rica;

3 – Construir definições sucintas de sistemas relevantes: Trata-se de um passo crítico, no qual são formuladas definições básicas, chamadas definição-raiz, que capturam a essência de uma situação. A sua importância centra-se em deduzir o que a empresa terá que fazer para atender à definição. Assim, com o propósito de garantir uma definição raiz aceitável, a própria metodologia do SSM recomenda seguir os direcionamentos da ferramenta do CATWOE, pela qual estabelece:

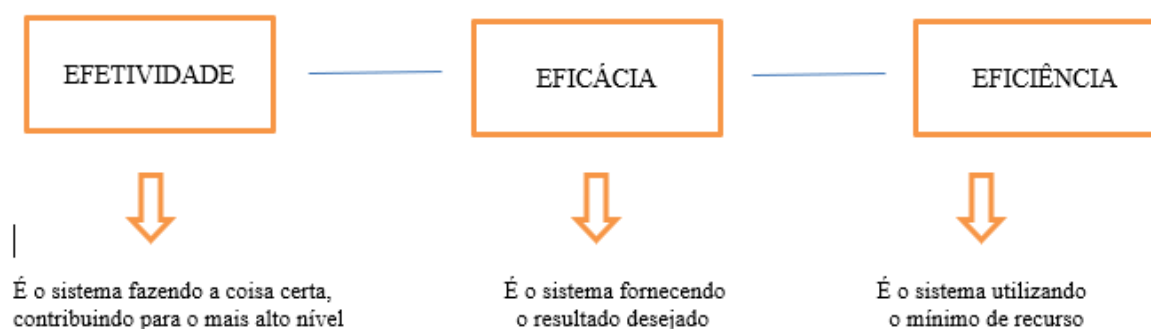
- C – Cliente: É o indivíduo que recebe o resultado da transformação;
- A – Atores: Indivíduos que fariam as atividades de transformação se o sistema fosse real (e não imaginário);
- T – Transformação: A atividade expressada como uma transformação;
- W – *Weltanschauung*: Palavra de origem alemã que significa ‘visão de mundo’. É a

crença que dá sentido à definição raiz;

- O – Proprietário²: É o tomador de decisão mais amplo do sistema. Seu foco é o desempenho do sistema;
- E – Restrições ambientais³: Trata das principais restrições fora dos limites do sistema.

4 – Elaborar modelos conceituais de Sistemas de Atividade Humana: São sistemas que atingem o seu propósito por meio da atividade humana. O ponto elementar desta etapa é entender que os seres humanos não se repetem. Assim, os resultados sempre apresentarão uma variação. Ainda que a tarefa seja igual, não será possível que pessoas diferentes a realizem da mesma forma. Foi por conta disso que, neste passo, em virtude desta variação correspondente ao desempenho humano, introduziu-se o monitoramento e o controle das atividades. A ideia do monitoramento foi pensar na consequência do fracasso, com destaque para três possíveis respostas (ver Figura 14), que correspondem aos três E's:

Figura 15 - Os três E's da etapa 5



Fonte: Elaborada pelo autor, 2023.

5 – Comparar os modelos com o mundo real: É na comparação entre o que aconteceu na realidade e o modelo lógico elaborado que se levantam as proposições que levarão à mudança.

6 – Definir as mudanças possíveis e desejáveis: No mundo ideal todas as mudanças deveriam ser implementadas, mas no mundo real a situação é diferente, pois há variantes que precisam ser consideradas, como a motivação das pessoas envolvidas, a cultura da organização e o aspecto financeiro, por exemplo. Nesta etapa, foram desenvolvidos o Diagrama de Ishikawa (Inacio *et al.*, 2023) e a Matriz dos Benefícios da Facilidade (Burge *et al.*, 2015). O primeiro

² Em inglês corresponde a *owner*.

³ Em inglês corresponde a *environmental constraints*.

teve o propósito de ilustrar os fatores da devolução do PROAP de forma simples e didática, enquanto que o segundo verifica as ações identificadas nos passos 4 e 5, analisando a facilidade em empregá-las, bem como a quantidade de recursos necessários para completar cada tarefa e o quanto de benefício é proporcionado por cada uma delas (os quatro professores).

Idealizado por Kaoru Ishikawa (um engenheiro químico japonês) em 1943, o Diagrama Ishikawa é também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou Diagrama Espinha de Peixe (devido ao seu formato). Trata-se de ferramenta amplamente utilizada em situações nas quais é preciso investigar a causa de um problema. Essa ferramenta auxilia na visualização e na organização de informações relacionadas à problemática, facilitando a identificação das causas (Inacio *et al.*, 2023).

7 – Sugerir ações para a transformação: Após a identificação das mudanças consideradas desejáveis e viáveis, é necessário esforço para a sua implementação (Burge, Hughes e Walsh, 2015). Conforme apontado, esta etapa será desenvolvida mediante a aplicação do 5W2H.

Cumpre destacar que as etapas 1 e 2 foram construídas com base nas informações financeiras obtidas junto à PROPEP, tendo sido complementadas por meio de pesquisa participante do autor do estudo na área da gestão do PROAP, bem como tomando como base as entrevistas realizadas. O órgão que proporcionou os dados financeiros foi a Coordenadoria de Pós-Graduação (CPG), que integra a PROPEP/UFAL e é responsável pela gerência e pelo acompanhamento de todos os cursos de mestrado e doutorado da instituição.

Por sua vez, a construção da imagem rica foi feita de próprio punho, utilizando caneta e folha de papel pautado. Sua elaboração levou em conta os pontos percorridos nas etapas iniciais do trabalho, em especial no referencial teórico. Após ela, foi também construída uma imagem virtual, a fim de facilitar a compreensão. No tocante aos passos 5 e 6 (bem como um fragmento do passo 2), sua construção levou em conta as entrevistas semiestruturadas realizadas.

Ao final, a ferramenta 5W2H foi empregada com o propósito de transformar em ações práticas as informações levantadas por meio das análises realizadas documentalmente, bem como por meio das entrevistas. Tradicionalmente, a ferramenta 5W2H é utilizada para a elaboração de um plano de ação. O seu objetivo é propor ações monitoradas, detalhando custos e os responsáveis por elaborá-las (De Sena, 2023).

A escolha pela ferramenta foi motivada por quatro razões principais, sendo:

- i. O foco em ações específicas: por ser útil quando o objetivo é planejar e implementar ações específicas, como no caso da otimização da gestão do recurso do PROAP, ela permite a

identificação, por meio de sete perguntas-chave, daquilo que é fundamental para a execução eficaz de um plano;

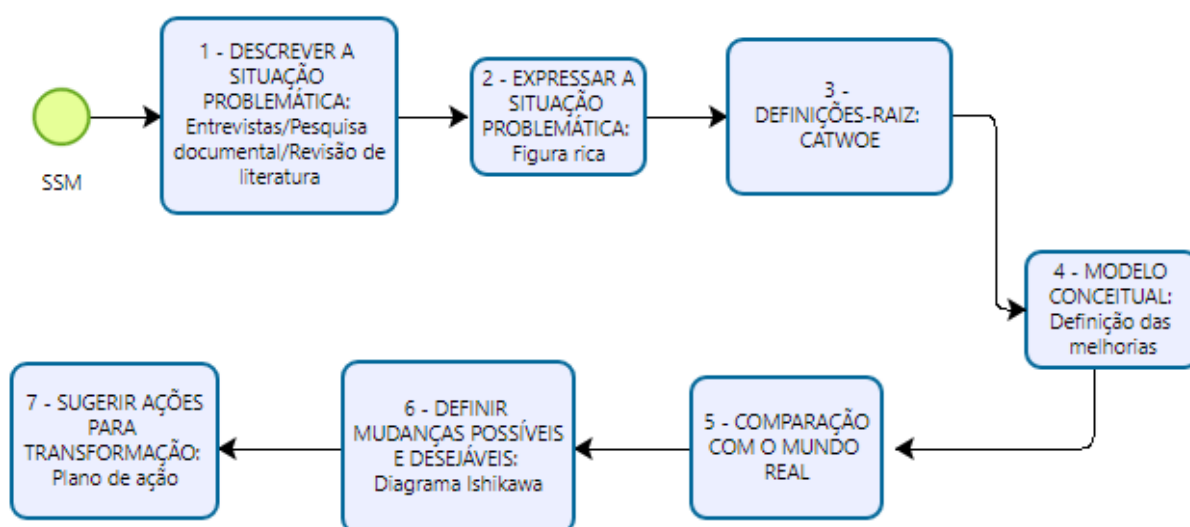
ii. Simplicidade e praticidade: por ser simples e de fácil compreensão, pode ser aplicada e compreendida por todos os envolvidos;

iii. Foco em soluções práticas: por ser orientada para a ação, o 5W2H se concentra em identificar e implementar soluções práticas para os problemas detectados. Isso é importante para o caso em tela, que busca aprimorar boas práticas na execução orçamentária de programas acadêmicos;

iv. Facilidade de comunicação: Por ser claro e de fácil estruturação, o 5W2H torna mais fácil a comunicação das conclusões do estudo, bem como as recomendações propostas.

Ademais, a ideia de algo flexível e que leve em conta as variações próprias dos seres humanos na sua implementação revela como o estudo apresentado pode contribuir não apenas para a UFAL, mas para todas as universidades federais do país, já que cada uma, por meio do órgão gestor competente do recurso, poderá utilizá-lo como referência para fazer seus próprios ajustes. Assim, a identificação do problema e expressá-lo corretamente são os alicerces para a construção de um modelo palpável e viável, que possa contribuir com essa realidade identificada na UFAL. E, assim, tentar resolver o imbróglio existente, que acarreta uma devolução expressiva do recurso. Resumidamente, tem-se que o modelo proposto neste estudo segue a sequência conforme a Figura 15.

Figura 16 – Fluxograma da metodologia



Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

Com efeito, a metodologia do SSM contribuiu para a constatação do fenômeno da devolução, bem como para a estruturação do problema. Por sua vez, a ferramenta 5W2H traz o plano de ação para tentar auxiliar na resolução da questão da inexecução do recurso do PROAP, a fim de que ele seja utilizado de forma integral ou chegue próximo a isso. A interligação desses instrumentos (SSM e 5W2H) é a forma como se pretende atingir os objetivos propostos neste trabalho.

Por fim, cumpre destacar a elaboração do produto técnico-tecnológico. Componente essencial do Mestrado Profissional em Administração Pública, o PTT visa aplicar o conhecimento acadêmico em soluções práticas e inovadoras para problemas específicos no contexto profissional. No caso apresentado, trata-se de um relatório técnico – com análise situacional e plano de ação - que contribui com a sociedade no sentido de apresentar impactos positivos para a gestão pública, trazendo benefícios diretos para outras instituições e órgãos. Ele permite identificar problemas organizacionais e prescrever recomendações respaldadas na literatura.

Por sua aplicabilidade prática em identificar o problema e apresentar direcionamentos de melhoria, ele pode, se bem executado, trazer uma representativa valorização profissional nos locais em que seja operacionalizado, pois evitará o desperdício de recursos e servirá como modelo para quem enfrente desafios semelhantes.

A próxima seção apresenta o resultado e as discussões, com base no procedimento metodológico descrito e sinalizado no fluxograma.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, inicialmente será discorrido a respeito do PROAP, bem como sobre o percentual de execução da verba no exercício de 2022. Logo depois, será realizada a análise situacional, seguindo-se da abordagem de um caso peculiar envolvendo um PPG específico.

Regulamentado inicialmente por meio da Portaria 53, de 26 de maio de 2000, o PROAP é atualmente regido pela Portaria 156/2014-CAPES (versão mais recente com alterações). Por definição, a sigla PROAP significa Programa de Apoio à Pós-Graduação.

Explicitamente, o PROAP consiste em uma rubrica orçamentária específica enviada para as instituições públicas de ensino superior que mantenham PPG's *stricto sensu* recomendados pela CAPES. Esses PPG's devem estar ativos e precisam possuir cota de bolsa do Programa de Demanda Social. Além disso, são também requisitos que a instituição recebedora do recurso mantenha estrutura administrativa para gerir o PROAP e garanta infraestrutura de ensino e pesquisa para o funcionamento das pós-graduações apoiadas pelo programa (CAPES - Catálogo de Atos Administrativos, n.d.).

A portaria 53, de 26 de maio de 2000, também especifica que a instituição participante do PROAP deverá responsabilizar-se pelo cumprimento das obrigações estipuladas nos convênios, nos termos de execução descentralizada e nos instrumentos correlatos firmados com a CAPES. Ademais, a execução, o acompanhamento orçamentário e financeiro, bem como a fiscalização do PROAP deverão ser realizados por meio da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação correspondente, que terá a incumbência de fazer a interlocução com a CAPES (CAPES - Catálogo de Atos Administrativos, n.d.).

Outras obrigações instituídas pelo comando legal em relação às instituições participantes é que elas deverão encaminhar à CAPES os documentos necessários à adesão e à implementação do PROAP, bem como realizar as prestações de contas devidas e apresentar os relatórios de cumprimento de objeto (CAPES - Catálogo de Atos Administrativos, n.d.)

Nos termos do regramento legal, o PROAP destina-se a proporcionar melhores condições para a formação de recursos humanos e para a produção e o aprofundamento do conhecimento nos cursos de PPG's *stricto sensu* mantidos por instituições públicas, envolvendo: apoio às atividades inovadoras dos PPG's, voltadas para o seu desenvolvimento acadêmico, no sentido de oferecer formação qualificada aos estudantes das pós-graduações; utilização dos recursos disponíveis para custear atividades científico-acadêmicas relacionadas à titulação de mestres e doutores; e apoio ao desenvolvimento dos trabalhos de planejamento e execução da política institucional de pós-graduação (CAPES - Catálogo de Atos

Administrativos, n.d.).

Os recursos do PROAP são permitidos para custear, conforme dispõe o Art. 7º, inciso I da portaria 53, de 26 de maio de 2000, os seguintes elementos de despesa: material de consumo, serviços de terceiros (pessoa jurídica e pessoa física), diárias, passagens e despesas com locomoção, auxílio financeiro a estudante e auxílio financeiro a pesquisador (CAPES - Catálogo de Atos Administrativos, n.d.).

Quanto às atividades a serem custeadas, dispõe o Art. 7º, inciso II, dentre outras: manutenção de equipamentos, manutenção e funcionamento de laboratório de ensino e pesquisa, participação de convidados externos em atividades científico-acadêmicas no país, concessão de diárias e passagens a docentes e técnicos para eventos realizados fora da UFAL (por meio do sistema SCDP) e ajuda de custo para discentes que participam de atividades para além da instituição (CAPES - Catálogo de Atos Administrativos, n.d.).

No exercício financeiro de 2022, foi constatado que vários PPG's da UFAL não utilizaram, em totalidade, os valores repassados pela CAPES, em relação à rubrica do PROAP. Em casos específicos, houve a utilização de menos de 60% do montante recebido pelo respectivo programa. Como consequência, a verba enviada pela CAPES à UFAL, no tocante à rubrica ora discutida, acabou sendo devolvida. Maiores detalhes, em termos percentuais, estão dispostos na Tabela 5.

Tabela 5 – Percentual executado por PPG no exercício de 2022

% EXEC	PPG
100,00%	PPG - AGRICULTURA E AMBIENTE
100,00%	PPG - ANTROPOLOGIA SOCIAL
100,00%	PPG - ENSINO E FORMAÇÃO DE PROFESSORES
100,00%	PPG – HISTÓRIA
100,00%	PPG - LINGUÍSTICA E LITERATURA
100,00%	PPG - RECURSOS HIDRICOS E SANEAMENTO
99,86%	PPG - CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
99,38%	PPG - CIÊNCIAS DA SAÚDE
99,34%	PPG - CIÊNCIA ANIMAL
99,18%	PPG - DINÂMICA DO ESPAÇO HABITADO
98,48%	PPG – FÍSICA
97,92%	PPG - ENGENHARIA CIVIL
97,52%	PPG - AGRONOMIA (PRODUÇÃO VEGETAL)
96,76%	PPG - ENGENHARIA QUÍMICA
96,32%	PPG - SERVIÇO SOCIAL
95,41%	PPG – NUTRIÇÃO
94,36%	PPG - PROTEÇÃO DE PLANTAS
93,66%	PPG - DIVERSIDADE BIOLÓGICA E CONSERVAÇÃO NOS TRÓPICOS
92,82%	PPG – PSICOLOGIA
91,22%	PPG – FILOSOFIA
90,22%	PPG - CIÊNCIAS FARMACÊUTICAS
89,74%	PPG - CIÊNCIAS MÉDICAS
83,86%	PPG – ECONOMIA
82,52%	PPG – INFORMÁTICA
78,76%	PPG - PRO-REITORIA
76,57%	PPG – MATERIAIS
74,70%	PPG - QUÍMICA E BIOTECNOLOGIA
70,37%	PPG – GEOGRAFIA
70,00%	PPG – SOCIOLOGIA
65,80%	PPG – MATEMÁTICA
64,51%	PPG - MATEMÁTICA - UFBA-UFAL
64,18%	PPG – DIREITO
62,63%	PPG – ENFERMAGEM
57,82%	PPG – EDUCAÇÃO
56,68%	PPG – METEOROLOGIA

Fonte: PROPEP/UFAL, 2023.

Na Tabela 5, é possível conferir PPG's que utilizaram pouco mais de 50% da verba recebida. Somados, os PPG's de Educação e de Meteorologia, por exemplo, deixaram de utilizar um total de R\$32.204,56 (trinta e dois mil, duzentos e quatro reais e cinquenta e seis centavos), conforme informação da PROPEP – ou seja, aquilo que não foi executado, aquilo que deixou de ser utilizado.

Ademais, é necessário mencionar – além dessas situações extremas – casos como os

PPG's de Matemática e de Direito, que deixaram de executar mais de 30%. Estes casos também merecem uma atenção peculiar, pois sinalizam um problema que parece se diluir entre os programas *stricto sensu* da UFAL.

Dentro do contexto apresentado, foi traçado o Gráfico 1, pelo qual é possível inferir um paralelo entre a quantidade de PPG's e o percentual de execução da verba do PROAP. Do total, 11 (onze) programas executaram menos de 80% do recurso. Ou seja, houve uma devolução de mais de 20% do importe recebido, o que supera a média geral de 14,52% devolvido pela UFAL em 2022.

Gráfico 1 - Quantidade de PPG's *versus* percentual de execução



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

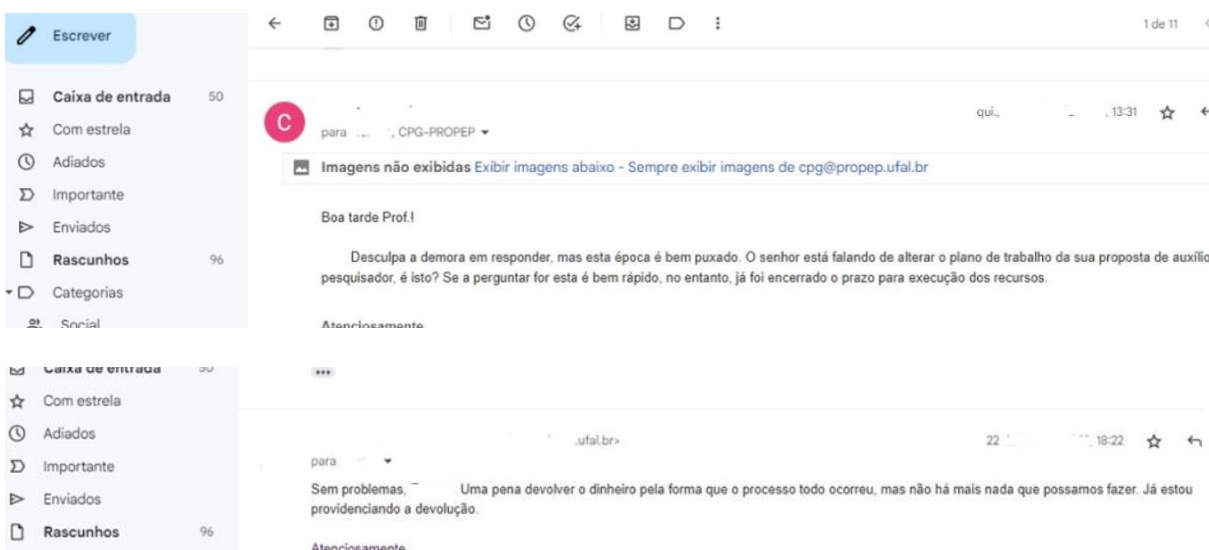
- *6 programas – 100%
- *15 programas – Na casa dos 90% de execução
- *3 programas – Na casa dos 80% de execução
- *5 programas – Na casa dos 70% de execução
- *4 programas – Na casa dos 60% de execução
- *2 programas – Na casa dos 50%

4.1 – APLICAÇÃO DO FRAMEWORK PROPOSTO NO CASO PROAP-UFAL

1 – Situação problemática (*Perceived real-world problematic situation*)

Um caso ilustrativo e que reflete de forma cristalina e simples toda a problemática em torno da devolução do recurso do PROAP pode ser extraído da troca de *e-mails*, que foi obtida junto à PROPEP/UFAL, conforme a Figura 16:

Figura 17 – *E-mails* que demonstram a perda do recurso por não execução em tempo hábil



Fonte: PROPEP, 2023.

Ante o exposto, cumpre investigar o porquê de a execução desse recurso não atingir percentuais maiores, bem como compreender as razões das diferenças entre os PPG's, e avaliar a eficiência da gestão dos recursos entre os programas da universidade. Para tanto, foi realizada uma entrevista (Apêndice 1) com um servidor da UFAL que atua diretamente na gerência do recurso do PROAP, a fim de procurar descobrir as razões desse percentual de quase 15% devolvido em 2022.

Ela foi necessária para entender o que aconteceu naquele exercício financeiro, e procurar evitar a repetição em anos seguintes. O propósito do estudo é apresentar o problema, de forma que os programas que venham apresentando dificuldades para utilizar de forma completa o recurso se mobilizem e procurem atingir o patamar daqueles que chegaram a 100%. Note que, ao se tratar de gastar na totalidade, não significa que o gasto seja realizado de qualquer maneira, ou seja, de forma desnecessária. Mas sim com qualidade, conforme um

prévio planejamento. Ao compreender a origem da CAPES, sua missão institucional e sua relação com o PROAP, verificam-se, com propriedade, os impactos negativos ocasionados pela devolução dos recursos – tocando no papel socioeconômico que a instituição desempenha a partir da formação do capital humano.

Para se ter uma noção mais precisa desta problemática, considere a Tabela 6, que demonstra o valor devolvido à CAPES em 2022:

Tabela 6 - Quadro geral de execução (Exercício de 2022)

NATUREZA DESPESA	ALOCADO	EXECUTADO	SALDO	% EXEC
339014 - DIÁRIAS	247.922,62	207.703,02	40.219,60	83,78%
339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	234.701,07	200.761,22	33.939,85	85,54%
339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	216.932,44	196.791,91	20.140,53	90,72%
339033 - PASSAGENS	136.850,51	103.950,65	32.899,86	75,96%
339039 - SERVIÇOS TERCEIROS - PJ	15.289,52	14.499,52	790,00	94,83%
339093 - INDENIZAÇÃO E RESTITUIÇÃO	30.008,00	30.008,00	0,00	100,00%
Total geral	881.704,16	753.714,32	127.989,84	85,48%

Fonte: PROPEP, 2023.

De acordo com a Tabela 6, a devolução exata foi de R\$127.989,84 (cento e vinte e sete mil, novecentos e oitenta e nove reais e oitenta e quatro centavos). Com efeito, acreditar que essa quantia deixou de ser utilizada em razão da falta de comunicação entre órgãos internos de uma instituição (seja ela qual for), bem como em decorrência da intempestividade de seu uso devido ao desconhecimento dos prazos, não seria motivo suficiente para reduzir a verba enviada?

Inserido neste contexto, cumpre mencionar também o documento a seguir (Tabela 7), que constata a quantia devolvida pela UFAL, em números absolutos, em período anterior ao exercício de 2022, iniciando em 2015:

Tabela 7 – Quadro geral de execução

TED	ANO	RECEBIDO	DEVOLVIDO
2695	2015	1.613.820,00	746.073,35
4696	2016	703.684,59	191.446,59
5538	2017	942.995,00	218.618,78
6971	2018	802.139,73	119.510,75
8286	2019	831.112,26	145.173,67
9567	2020	811.083,64	57.997,37
9567	2021	871.858,00	4.885,00
9567	2022	881.704,16	127.989,84

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF)/UFAL, 2024.

Conforme os dados da Tabela 7, é possível inferir que a devolução do recurso do PROAP não foi algo restrito ao exercício de 2022. Com efeito, a informação obtida junto ao DCF - pesquisada de forma retroativa, partindo de 2015 (marco inicial escolhido, com base na disponibilidade do departamento) -, revelou que os valores não executados superaram, em cada exercício, o importe correspondente ao ano de 2022 – de 14,52%.

O histórico apresentado de outros anos reforça a tese da execução parcial pela UFAL, o que vem ratificar a identificação da problemática e contribuir para a necessidade de serem buscadas alternativas para a situação apresentada, conforme a Tabela 8.

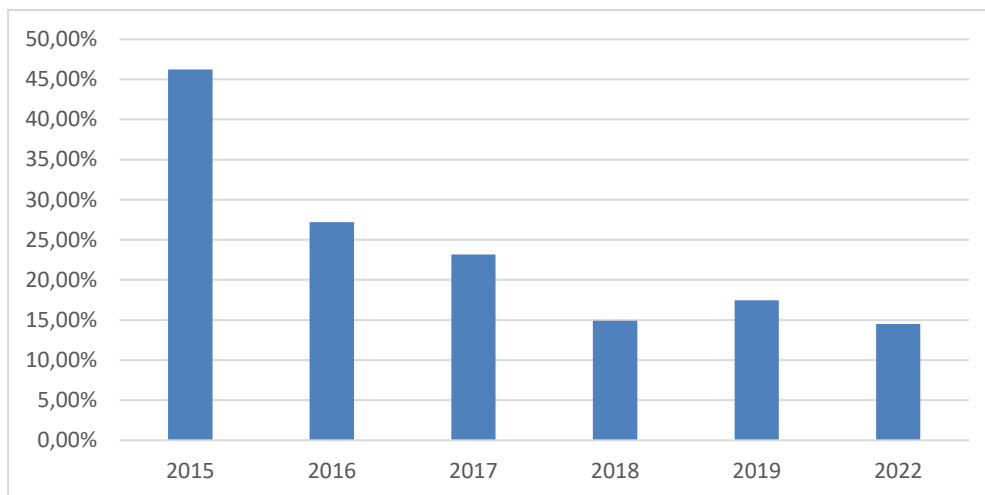
Tabela 8 – Comparativo em termos percentuais

ANO	% EXECUTADO	% DEVOLVIDO
2015	53,77%	46,23%
2016	72,80%	27,20%
2017	76,82%	23,18%
2018	85,10%	14,9%
2019	82,54%	17,46%
2022	85,49%	14,51%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Para melhor ilustrar os percentuais devolvidos, segue o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Devolução do PROAP ao longo dos anos



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Um detalhe importante é que os anos de 2020 e 2021 devem ser desconsiderados, pois, conforme informação do próprio DCF, ambos corresponderam a exercícios financeiros atípicos (em razão da pandemia e do consequente fechamento das universidades). Inclusive, conforme informação da equipe do DCF, é possível perceber que o TED se repetiu nos dois anos (conforme Tabela 5), bem como em 2022 (ano que, este sim, deve ser considerado) – algo fora do comum, razão pela qual as informações referentes 2020 e 2021 podem ser desconsideradas.

Ora, não se pode concluir que há uma má gestão do recurso, pois, se ele foi utilizado no importe correspondente ao que se mostrava necessário, seria equivocado falar em má gestão. Mas, ao mesmo tempo, também é possível fazer uma reflexão em torno do seguinte questionamento: ele não poderia ser ainda mais bem empregado, ter uma utilização ainda mais eficaz? E a resposta, de fato, é: sim, poderia.

Ante o exposto, cumpre analisar, inicialmente, as respostas do servidor da UFAL que trabalha na gerência do PROAP. Na resposta ao questionamento de número 03, o primeiro destaque vai para o seguinte trecho: “**nem sempre houve diálogo e interação entre os PPG’s e a PROPEP para otimizar a utilização dos recursos**”. Assim, percebe-se que a centralização do processo de recebimento, distribuição e acompanhamento da verba do PROAP, em torno da PROPEP, acaba sendo uma razão elementar para a devolução.

A declaração do gestor, neste ponto, leva à reflexão em torno dos problemas de

execução da verba pública. Ora, não adianta apenas enviar o recurso. Os setores estratégicos do Ministério da Educação até podem ter boas ideias a fim de se implementar uma política pública de qualidade, no sentido de aprimorar os cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Entretanto, se os órgãos implementadores, a quem compete a função de realizar a execução, não dispõem de *know how* suficiente para tanto, a política idealizada torna-se inócua, pois não há eficácia. Seria o mesmo que, por analogia, destinar um equipamento de última geração a um hospital que não dispõe de recurso humano qualificado para manusear a máquina. Isso, ao cabo, apenas resultaria em desperdício do dinheiro público.

Sendo assim, verifica-se a importância dessa aproximação entre PROPEP e PPG's, a fim de que haja um esclarecimento em torno das diretrizes que norteiam o PROAP. Como pode ser empregado o recurso, quais as restrições para a sua utilização, qual o período de uso e quem são os destinatários finais da verba (aqueles que realmente irão utilizá-la, os reais beneficiários) são alguns pontos que precisam ser bem explicados aos coordenadores dos PPG's. Isso porque o desconhecimento pode levar também a um receio acerca da utilização equivocada da verba, com o consequente cometimento de irregularidades que possam, eventualmente, ocasionar responsabilizações nos âmbitos cível e administrativo (como em ações de improbidade administrativa), ou até mesmo na seara penal. Tudo isso inviabiliza o uso do recurso. Assim, é necessário que essa ponte que liga a formulação do plano à concretização da ideia esteja bem alicerçada.

Em um segundo momento, verifica-se que as respostas aos questionamentos do item 5.1 corroboram com a declaração explicitada. Com efeito, “... **a dificuldade de efetivar empenhos por algumas coordenações**” e “... **até 2019, o índice de devolução chegava, em alguns anos, a 30%. Hoje temos PPG's que conseguem utilizar uma média de 90% a 96%...**”. É possível perceber uma correlação direta entre a falta de comunicação e diálogo entre os PPG's e a PROPEP e a dificuldade de efetivar, ou seja, executar os empenhos disponibilizados. Isso acarreta a dificuldade em utilizar o saldo disponibilizado.

Além disso, também se conclui a existência de uma falta de planejamento, pois, se existe uma janela temporal para a execução do recurso, é preciso haver organização para sua utilização - uma mobilização interna, no próprio PPG, a fim de explicar à comunidade acadêmica envolvida com o programa correspondente (docentes e discentes) como podem usufruir do benefício, pois são eles os destinatários últimos da verba.

Indo adiante, no que concerne ao trecho “...**até 2019, o índice de devolução chegava, em alguns anos, a 30%. Hoje temos PPG's que conseguem utilizar uma média de 90% a 96%...**”, verifica-se que o problema não é pontual, ou seja, não é restrito ao exercício de 2022

(objeto da análise do estudo). À semelhança do estudo realizado na UFPB, que verificou a devolução ao longo do período 2000 a 2015, é possível constatar que a problemática da devolução expressiva do recurso do PROAP, pela UFAL, dilui-se ao longo de vários anos. Ora, se o recurso começou a ser recebido em 2010 (conforme relato do próprio servidor), e se até 2019 o índice chegava a 30%, é possível concluir uma não execução acumulada, que chega a ser bem representativa, pois revela um erro repetido. O problema disso é que, embora passe despercebido se enxergarmos a situação em um viés concreto, observando em uma perspectiva macro – e até certo ponto abstrata –, os maiores prejudicados são os programas *stricto sensu* da UFAL que receberam o recurso. Isso porque eles poderiam ser melhores, poderiam obter notas melhores nas avaliações periódicas do MEC. Com mais verba executada, mais ações teriam sido realizadas, mais equipamentos adquiridos e mais alunos e professores beneficiados – e conseguiriam se desenvolver ainda mais academicamente.

Por fim, os últimos trechos em destaque: “*Uma das razões foi a alteração de empenhos, ou seja, solicitação de redistribuição de empenhos fora do prazo de execução, o que acarretou a devolução...*” e “*... Precisamos de calendários mais flexíveis e melhor orientação aos programas para a execução...*”.

Para entender a questão da redistribuição de empenhos de forma mais didática, cumpre observar a Tabela 9, que evidencia as naturezas de despesa permitidas para a execução do PROAP. Assim que o recurso é recebido, cada PPG destina a verba àquela finalidade que melhor lhe aprouver, ou seja, da forma como preferir, em acordo com as seis opções possíveis:

Tabela 9 - Natureza da despesa (Exercício de 2022)

NATUREZA DESPESA
339014 - DIÁRIAS
339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE
339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR
339033 - PASSAGENS
339039 - SERVIÇOS TERCEIROS - PJ
339093 - INDENIZAÇÃO E RESTITUIÇÃO

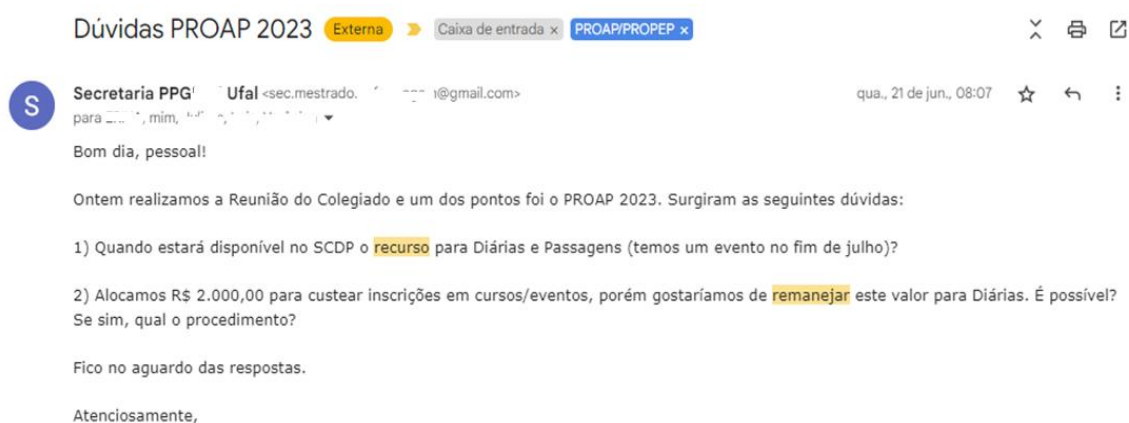
Fonte: PROPEP, 2023.

Todas estas possibilidades (Tabela 9) encontram-se previstas no regramento normativo do PROAP, de forma que o recurso recebido pode ser utilizado para qualquer um desses fins. No decorrer do exercício financeiro, é comum que os PPG's solicitem uma alteração na natureza de despesa, ou seja, uma mudança de valor no propósito inicial ao qual estava destinado determinado importe financeiro.

Essas alterações foram constantes no exercício de 2022 e chegaram a prejudicar, em alguma medida, a execução total da verba disponibilizada – conforme relato do servidor –, visto que alguns desses pedidos foram realizados de forma intempestiva. Com efeito, o pedido de remanejamento era destinado à PROPEP, que ficava com a incumbência de realizar esta tarefa – ainda que não fosse necessária qualquer avaliação por parte dela, pois o PPG poderia gastar como melhor lhe conviesse. O procedimento era meramente burocrático. A PROPEP analisava o pedido e realizava a mudança.

A comunicação, apresentada na Figura 17, obtida em 2023, ilustra com clareza este tipo de procedimento.

Figura 18 – E-mail com pedido de remanejamento



Fonte: PROPEP, 2023.

Por fim, o relato do servidor destaca a necessidade de calendários mais flexíveis e uma melhor orientação aos PPG's. Assim, novamente, retoma-se a problemática da curta janela temporal para a execução do recurso, associada à falta de interação entre os programas e a PROPEP.

Os destaques apresentados são uma gama de oportunidades para identificarmos brechas que revelam a necessidade de melhorias concretas. Com efeito, um erro leva ao outro. Considere: se um PPG perde o tempo de solicitação de remanejamento, e consequentemente a verba, é porque ele foi mal orientado (ou sequer chegou a receber essa orientação), o que leva ao problema da falta de diálogo.

Mas é evidente a existência de outra concausa, a exemplo de uma possível desorganização interna como consequência da falta de planejamento. Entretanto, isso também é decorrência de falhas na comunicação, pois, alertados do efeito da devolução e devidamente orientados à utilização integral e com qualidade, o fenômeno apresentado não seria alarmante,

mas apenas pontual e de pequena magnitude, bem inferior aos 15% constatados.

Neste contexto, algumas propostas do instituto do Gerencialismo podem ser aplicadas às universidades, mais especificamente à UFAL, a fim de auxiliar na resolução da problemática apresentada. Com efeito, sabendo dos ideais de eficiência, ênfase no desempenho e na produtividade - e a busca por excelência e qualidade na gestão de recursos públicos -, é possível mencionar a importância da técnica do *benchmarking*, segundo a qual os gestores das instituições com maior eficiência nos gastos públicos podem ter suas estratégias observadas pelos demais entes, a fim de que sejam também adotadas por eles, no sentido de potencializar o seu desempenho (Santos; Oliveira; Alcoforado, 2023).

Ora, é interessante que programas que aparecem na parte inferior da tabela - apresentando os mais baixos percentuais de execução - busquem informações junto aos coordenadores dos cursos com maior índice - que executaram 100% e que se encontram no topo -, no sentido de entender como eles conseguiram executar toda a verba naquele ano. Saber como se planejaram, como partilharam o recurso internamente entre as possibilidades de uso, como divulgaram para a comunidade acadêmica do mestrado correspondente a respeito da verba recebida. Em suma, a troca de conhecimentos é muito proveitosa para uma melhoria na execução do recurso.

Ademais, uma alternativa mencionada - que surgiu no limiar do nascimento do Gerencialismo - e que se mostra como um caminho para a gestão dos recursos públicos é a prática do *accountability*, ou seja, a prestação de contas regular, a realização de mecanismos de controle. É possível que a adoção desse comportamento - pelas instituições de ensino superior que venham apresentando dificuldades em executar as verbas a si destinadas de forma integral - traga benefícios a médio e longo prazo. Na UFAL, ele já existe e é realizado pela PROPEP. Entretanto, não há um acompanhamento mais específico no sentido de, por meio das prestações de contas, verificar o andamento das demandas, a fim de averiguar quem está executando e quem não está. Trata-se de procedimento que poderia ser utilizado de forma mais dinâmica, já durante a execução dos pedidos, a fim de analisar a produtividade dos PPG's.

Cita-se, a título de exemplo, considerando o âmbito do Poder Judiciário, a criação do CNJ. Com a razão de ser na atividade de controle externo do Judiciário, trata-se de um mecanismo de *accountability*, ou seja, os integrantes da magistratura passaram a ter que prestar contas de suas atividades (Kerche; De Oliveira; Couto, 2020). Nesse mesmo sentido, tem-se também o CNMP, com o intuito de fiscalizar a atuação dos promotores e procuradores de

justiça, bem como dos procuradores da república, a fim de analisar sua produtividade e conferir mais agilidade aos trâmites processuais na busca por eficiência.

Por trazerem mecanismos de prestação de contas e acompanhamento das atividades prestadas pelos respectivos membros, tendo como propósito a eficiência do serviço público e a modernização em vista da excelência do Judiciário e do Ministério Público, respectivamente, essas instituições incorporam os princípios do Gerencialismo. O intuito de apresentar tais exemplos é de que algumas práticas dessas instituições podem ser úteis também para as universidades públicas, como o *accountability* e o *benchmarking*.

No caso do PROAP, esse controle interno viabilizaria uma fiscalização mais apurada das ações dos PPG's pela PROPEP, mas não no sentido de punições ou reprimendas – que, frise-se, até poderiam ser aplicadas diretamente -, e sim com o propósito de incentivá-los a melhorar o desempenho na execução, prestando-lhes orientações e sanando dúvidas. Inclusive, tomando como referência a entrevista fornecida pelo servidor da UFAL, o maior imbróglio para o problema em evidência foi a falta de diálogo e interação entre a PROPEP e os programas. A realização desse controle interno mais contundente poderia, por exemplo, ser realizada de forma concomitante, pelo PPG e pela PROPEP, por meio de um sistema de monitoramento em tempo real. Isso auxiliaria muito a execução da verba, já que o acompanhamento seria constante.

Por fim, e não menos importante, cumpre destacar também, como uma decorrência do Gerencialismo, a inovação. Como mencionado anteriormente, de acordo com os estudos de Baptista, Rodrigues e da Costa (2019), ela representa um outro bom caminho a ser seguido. Tal comportamento, conforme apresentado, visa a um aprimoramento daquilo que já existe, bem como à mudança de paradigmas. Ante todo o exposto, verifica-se que a realidade teórica apresentada lança luz sobre o fenômeno da devolução do recurso do PROAP pela UFAL, pois é possível perceber o distanciamento entre a formulação da política pública correspondente ao Programa de Apoio à Pós-Graduação e sua efetiva implementação pela universidade.

Para encerrar, no que diz respeito ao ponto que sinaliza que os que detenham autoridade possam demandar e obter o cumprimento do programa, verifica-se um elemento teórico interessante e que merece ser mais bem analisado na prática, pois, em que pese a PROPEP atue na gerência do recurso, ela não possui autoridade sobre os PPG's no que se refere a exigir a realização integral, mas apenas orientar e alertar sobre a efetivação.

Na sequência, foram realizadas mais 11 (onze) entrevistas, com coordenadores de diversos outros PPG's, a fim de chegar a uma quantidade maior de conclusões. Em essência, de cada uma delas, foi possível destacar os pontos a seguir descritos, que contribuem e servem

como fundamento para a elaboração da SSM e da ferramenta 5W2H. A seguir, uma caracterização de cada coleta de dado:

Nutrição – Com menos de 5% de devolução, o PPG de Nutrição se destaca pela realização de um planejamento consistente e organizado. “Fazemos uma reunião com o colegiado para definir a estratégia de gasto...”. “Além disso, separamos uma quantia para ficar a cargo da coordenação (normalmente envolvendo diárias e passagens para garantir participação nos fóruns de coordenadores)...”. “O restante do valor do PROAP é então rateado entre todos os docentes.” As informações obtidas junto ao coordenador revelam a preocupação em executar o recurso de forma satisfatória, o que gerou eficácia na utilização da verba. Outro ponto que chamou a atenção foi quando o coordenador destacou que “... eu creio que as pessoas devolvem pq o processo é sim burocrático”. Isso revela os entraves próprios do procedimento correspondente às demandas do PROAP.

Ciências da Saúde – Com um dos melhores percentuais de execução da verba, o PPG de Ciências da Saúde pode ser um bom exemplo a ser seguido pelos demais programas, pois devolveu menos de 1% da verba recebida. Apesar disso, a crítica correspondente à burocracia também se apresentou como um destaque na entrevista. Com efeito, em relação à pergunta atinente à devolução de recursos, apesar do contingenciamento da verba repassado às universidades, a resposta obtida foi a seguinte: “Um motivo que sempre apontamos vai ser a burocracia...”.

Ciência Animal – Com uma devolução de menos de 1% do recurso do PROAP, o PPG de Ciência Animal também foi um dos expoentes em termos de execução. Como estratégia, adotou “(...) ampla divulgação entre os docentes do recebimento (...), possibilitando todos terem acesso. Além disso, direcionamos para apenas uma rubrica, diminuindo a dificuldade de gestão dos recursos...”. Em relação ao ponto da devolução, embora tenha obtido êxito em utilizar o que foi recebido, o coordenador destacou que acredita que “Falta de organização dos docentes para a elaboração dos orçamentos e planejamento das demandas e liberação dos recursos praticamente no segundo semestre (...), diminuindo o prazo para a execução”.

História – Com 100% de execução, o coordenador do PPG de História destacou que a estratégia foi “... decidir coletivamente em reunião do pleno a divisão do uso da verba PROAP”. Apesar disso, destacou como dificuldade o curto tempo de execução e o acúmulo

de tarefas para os coordenadores.

Arquitetura e Urbanismo – Com menos de 1% da verba devolvida, o PPG de Arquitetura destacou o planejamento como um ponto elementar para uma eficaz utilização do recurso. A coordenação encaminha *e-mail* aos discentes solicitando previsão de demanda com diárias e taxa de inscrição em eventos científicos. Assim, é elaborada uma planilha, na qual se define o percentual a ser destinado para a participação dos discentes em eventos, sendo o restante destinado ao auxílio financeiro ao pesquisador.

Informática – Com uma devolução de quase 20% de recurso, o PPG de Informática destacou que a devolução se deu em razão do engessamento na aplicação da verba, tendo justificado que houve necessidades concretas, mas que não eram cobertas pelas finalidades do PROAP. Ademais, mencionou a dificuldade burocrática na utilização do recurso.

Engenharia Civil – Tendo devolvido menos de 3%, o PPG destacou o levantamento das demandas com antecedência como um marco para a não devolução. Para evitar o não uso, mencionou que a PROPEP deve estabelecer uma data limite para a apresentação das demandas e, no caso de sobra, recomenda investir em ações que possam beneficiar todos os programas.

Ciências Farmacêuticas – Com um índice de devolução na casa dos 10%, o PPG destacou como estratégia a avaliação no ano anterior para distribuir bem o recurso. Por sua vez, mencionou a fase pós-pandemia como principal razão para a devolução.

Agricultura e Meio Ambiente – Com uma execução de 100% da verba, o PPGAA ressaltou que o êxito no uso do recurso teve como justificativa a busca por evitar uma devolução ocorrida em anos anteriores. Isso chamou a atenção pelo fato de o PPG reconhecer erros do passado, levando-o a uma autocritica com o propósito de melhorar sua performance.

Diversidade Biológica – Tendo devolvido menos de 7% da verba do PROAP, o PPG destacou a utilização do ano anterior como base e o lançamento de editais internos para docentes e discentes. “Após a primeira rodada do edital interno, nós já fizemos um mapeamento dos docentes que historicamente têm demandas por recurso, que conseguem executar e que tem alta produtividade, mas que já foram contemplados na primeira rodada. Desta forma, assim que chega ao fim o prazo da utilização do recurso pelos docentes, nós já consultamos os

docentes que já tinham demandas reprimidas e como estes já estavam preparados para essa potencial oportunidade, nós conseguimos executar o recurso rapidamente.”

Ensino e Formação de Professores – A adoção de um planejamento prévio aliada a uma consulta aos estudantes sobre sua participação em eventos para aquele ano, bem como a cotação para a publicação de livros, foi a estratégia para a execução integral. Ademais, o uso parcial – e o consequente desperdício – em anos anteriores mostrou-se como um fundamento a mais para o PPG evitar o erro anterior. Como razões para a devolução, o coordenador acredita que o curto prazo para execução compromete a utilização completa do recurso.

4.2 PPG ESPECÍFICO ANALISADO: UM CASO PECULIAR

Embora destacado no ponto anterior, revelou-se necessário tecer um item específico para tratar do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* cujo coordenador foi entrevistado.

O motivo da seleção do PPG como uma particularidade frente aos demais leva em conta o comparativo realizado entre o exercício de ⁴2022 e o de 2023. Ora, em 2022, o PPG analisado apresentou *status* correspondente a um dos mais baixos executores, obtendo um dos menores índices de utilização. Os respectivos dados são apresentados na Tabela 10.

⁴ Cabe esclarecer que, no ano de 2022, o PPG em questão estava sendo coordenado por um grupo e, no ano seguinte, em fevereiro, uma nova dupla assumiu o programa. Desse modo, foram dois modelos de desenvolver a gestão do recurso.

Tabela 10 - Acompanhamento da execução (PPG's com menor índice/2022)

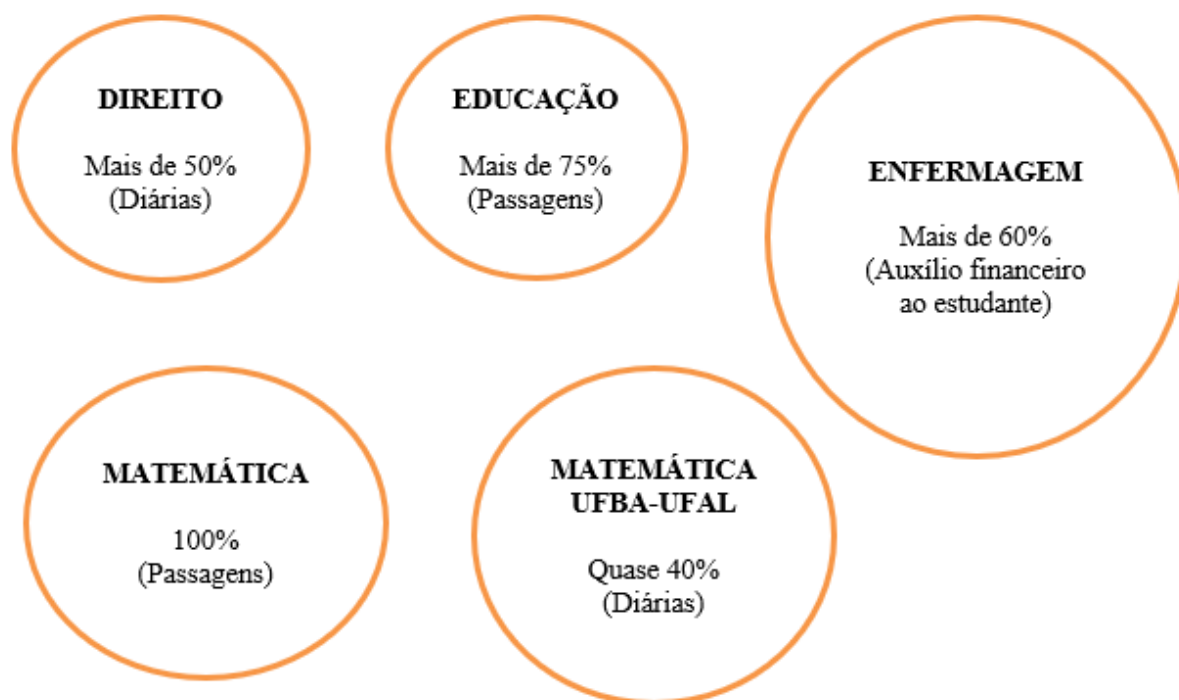
PPG	NATUREZA DESPESA	ALOCADO	EXECUTADO	SALDO	% EXEC
PPG - DIREITO	339014 - DIÁRIAS	2.136,00	985,39	1.150,61	46,13%
	339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	8.000,00	4.300,00	3.700,00	53,75%
	339033 - PASSAGENS	5.000,00	4.429,00	571,00	88,58%
PPG - DIREITO Total		15.136,00	9.714,39	5.421,61	64,18%
PPG - EDUCAÇÃO	339014 - DIÁRIAS	12.681,20	5.935,42	6.745,78	46,80%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	12.681,20	7.040,00	5.641,20	55,52%
	339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	19.021,80	19.020,00	1,80	99,99%
	339033 - PASSAGENS	19.021,80	4.668,15	14.353,65	24,54%
PPG - EDUCAÇÃO Total		63.406,00	36.663,57	26.742,43	57,82%
PPG - ENFERMAGEM	339014 - DIÁRIAS	2.988,00	1.813,15	1.174,85	60,68%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	5.120,00	1.920,00	3.200,00	37,50%
	339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	11.000,00	9.486,49	1.513,51	86,24%
	339033 - PASSAGENS	2.000,00	0,00	2.000,00	0,00%
PPG - ENFERMAGEM Total		21.108,00	13.219,64	7.888,36	62,63%
PPG - MATEMÁTICA	339014 - DIÁRIAS	3.390,00	3.242,31	147,69	95,64%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	640,00	640,00	0,00	100,00%
	339033 - PASSAGENS	1.870,00	0,00	1.870,00	0,00%
PPG - MATEMÁTICA Total		5.900,00	3.882,31	2.017,69	65,80%
PPG - MATEMÁTICA - UFBA-UFAL	339014 - DIÁRIAS	7.740,00	4.712,77	3.027,23	60,89%
	339033 - PASSAGENS	8.010,00	5.447,78	2.562,22	68,01%
PPG - MATEMÁTICA - UFBA-UFAL Total		15.750,00	10.160,55	5.589,45	64,51%
PPG - METEOROLOGIA	339014 - DIÁRIAS	11.330,00	5.867,87	5.462,13	51,79%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	1.280,00	1.280,00	0,00	100,00%
PPG - METEOROLOGIA Total		12.610,00	7.147,87	5.462,13	56,68%

Fonte: PROPEP, 2023.

Por meio da Tabela 10, é possível verificar a discrepância entre o valor alocado e o valor executado em muitas das naturezas de despesa. E o que chama mais atenção é o fato de que, em muitas das categorias, o percentual correspondente ao saldo específico devolvido, ou seja, não utilizado, foi bem maior que os 15% totais devolvidos pela UFAL.

E o detalhe, de fato, é relevante, pois, embora a universidade tenha devolvido 14,52% da verba recebida, os PPG's acima deixaram de executar ações como as apresentadas na Figura 18.

Figura 19 – Percentual devolvido pelo PPG/Natureza de despesa



Fonte: PROPEP, 2023.

Assim, verifica-se (pela Figura 18) que os importes específicos que deixaram de receber utilização, sendo devolvidos à CAPES, foram maiores, em termos percentuais, que aquele não executado pela UFAL como um todo, superando a média geral – de 15%. Essa realidade desperta a atenção no que concerne à gestão dos recursos públicos. No quesito ‘Diárias’, por exemplo, o PPG de Direito devolveu mais de 50% do recurso recebido, o que representa mais de R\$1.150,00 (mil cento e cinquenta reais). Enquanto o PPG de Enfermagem devolveu R\$3.200,00 (três mil e duzentos reais) a título de auxílio financeiro ao estudante, superando a marca de 60% de devolução. Diante dessa realidade, ressalta-se o fato de um desses programas (cuja entrevista foi realizada com o coordenador), em 2023, ter executado 100% da verba disponível, inclusive em tempo anterior ao prazo final, razão pela qual se mostrou oportuna a entrevista, no sentido de compreender o fenômeno.

Conforme relato inicial do professor coordenador: “O PPG **no início de 2023 fez um planejamento de suas principais atividades a serem realizadas no ano. Isso se deu a partir de um seminário de autoavaliação realizado por todos que formam o programa.** Nesse momento, **decidimos priorizar a participação de estudantes e professores em eventos, resultado de uma inquietação apresentada pelos estudantes ...**”.

De início, verifica-se como é importante a realização de um planejamento estratégico

prévio para concretizar as ações às quais se propõem os PPGs. E dois pontos chamam a atenção: primeiro, o fato de o planejamento ser realizado antes do recebimento do recurso (ou seja, no começo do exercício), ainda que o PPG não soubesse quanto chegaria de verba do PROAP; segundo, todos os personagens que compõem o mestrado (docentes, discentes e técnicos-administrativos) participaram do seminário realizado.

As ações da coordenação do PPG em 2023 revelam a importância de ouvir todos os interessados, todos os *stakeholders* com o processo. Isso demonstra clareza, transparência e o reconhecimento da necessidade de receber um *feedback*, um retorno em relação aos problemas verificados no exercício anterior. Assim, verifica-se que o diálogo e a interação internas - ou seja, a comunicação realizada no seio do próprio programa -, aliados a uma preparação bem organizada de execução do recurso, foram as bases elementares sobre as quais se construiu a mudança de panorama no problema da gestão do recurso do PROAP.

Finalizando essa primeira parte, o coordenador destaca a inquietação apresentada pelos discentes, o que culminou na priorização da natureza de despesa ‘Auxílio financeiro ao estudante’. A fala do professor demonstra a importância em explicar aos *stakeholders* como funciona o PROAP, qual o seu propósito e como ele pode contribuir para a melhoria do programa. Ora, se são os discentes a razão de ser do programa de mestrado, e se são eles uma parcela dos contemplados com a verba do PROAP, é sensato e revela coerência por parte dos gestores ouvi-los, a fim de se concretizar a divulgação de um direito a que fazem *jus*, explicando os procedimentos e as normativas pertinentes.

Na sequência, observa-se o seguinte trecho da entrevista: “... **que o montante do PROAP 2023 foi de apenas 22 mil. Destacamos que muitos estudantes do PPG não foram contemplados com o auxílio para participar de eventos, devido ao baixo valor recebido**”. Este ponto reitera o dilema da gestão do recurso público. Se o programa ressalta que muitos estudantes não foram contemplados e que o valor recebido foi baixo, como justifica a devolução expressiva do ano anterior? As razões, então, podem ser extraídas da fala do próprio docente: a ausência de um planejamento prévio consistente e a provável falta de divulgação interna no tocante ao propósito do recurso são indícios concretos do problema ocorrido em 2022.

Em um segundo momento, a resposta do professor reforça os pontos destacados, mas de forma especial o segundo, referente à divulgação interna do propósito do recurso: “**Considero que, possivelmente, faltou comunicação para explicar aos membros do Programa como poderiam usar/solicitar os recursos. Neste ano de 2023, assim que o recurso do PROAP chegou, reunimos o grupo para planejarmos, bem como divulgamos aos docentes**

e estudantes como poderiam contemplá-los, por meio do planejamento. A comunicação e a transparência foi um elemento necessário”.

Novamente é possível detectar a importância da interação, da divulgação. O que chama a atenção neste ponto é a interface que pode ser feita em relação à fala do servidor que atua na gestão do PROAP e o professor coordenador (Figura 19). O paralelo toca na questão da comunicação interna, ou seja, do diálogo dentro do PPG. O servidor mencionou a falta de interação externa, ou seja, a falta de interação entre a PROPEP e as coordenações dos cursos.

Figura 20 – Paralelo em relação às entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023

De ambos os trechos, o que se conclui é uma falta de clareza por parte dos destinatários da verba no tocante ao recurso. É como se os próprios beneficiários não soubessem com exatidão os direitos que possuíam e como podiam deles usufruir. Esse ponto se revelou como determinante no que concerne às razões da não execução integral.

Complementando a sua argumentação, o professor destacou que: **“Em relação ao próximo ano (2024), temos demandas planejadas e que, a depender do valor que receberemos, vamos estabelecer as prioridades...”**. Extrai-se, da colocação do docente, que o PPG já se mobiliza para o próximo exercício financeiro, ou seja, o programa já tem um planejamento prévio para a execução da verba a ser alocada no ano que vem. Assim, é possível inferir que a ação operacionalizada no ano em curso (planejamento prévio) - e que foi determinante para se chegar a 100% de execução -, será utilizada mais uma vez pelo PPG, pois se mostrou fecunda. Outro ponto positivo e que cumpre destacar é que o PPG faz um planejamento sem sequer saber o quanto exatamente vai receber - isso revela um comportamento proativo e organizado.

Após isso, segue o coordenador do PPG: **“Nosso planejamento está indo na direção de ações que contribuam para avançar na nota do programa”**. O trecho grifado reforça a necessidade do planejamento pelo PPG para a utilização do recurso. Das palavras do gestor, observa-se o propósito em executar a verba, que é aumentar a nota do programa. Ou seja, percebe-se a importância conferida pela coordenação do curso ao PROAP, a fim de que o

mestrado oferecido seja melhor.

Em conclusão da entrevista, o trecho destacado na sequência sintetiza pontos determinantes para essa mudança de panorama em relação ao PPG: **“De modo geral, penso que o caminho é planejar coletivamente e comunicar as formas que podemos viabilizar o processo para utilizar o recurso. Lembro, ainda, que a coordenação precisa gerenciar e estar atenta para perceber os prazos e as demandas mais urgentes do programa”**.

Consequentemente, planejamento coletivo, comunicação, gerência eficaz e atenção aos prazos foram as palavras-chave do fechamento da entrevista. Assim, é possível encontrar caminhos claros e concretos, que podem ser, inclusive, aproveitados por outros PPG's para melhorarem sua performance em relação à execução do PROAP.

Para além das duas entrevistas realizadas, foram também feitas outras onze (Apêndices 5 a 15), das quais foi possível chegar a informações ainda mais importantes para compreender o fenômeno estudado. A contribuição de cada coordenador, somada às duas entrevistas já descritas anteriormente, serviu como uma bússola para a construção da SSM, bem como do plano de ação a ser elaborado com base na ferramenta 5W2H.

De início, procurou-se verificar, junto aos coordenadores de outros dois PPG's, se a estratégia utilizada pelo coordenador entrevistado – cujo percentual de execução foi majorado no decorrer de 2023 – também funcionaria em seus programas de pós-graduação. A finalidade era validar o que havia sido feito – tanto em termos de planejamento, por meio do seminário de autoavaliação, quanto por meio da comunicação interna.

Como respostas, foram obtidos os seguintes retornos:

“Sim, acredito que essa estratégia contribui de forma positiva para qualquer programa. Por exemplo, sempre que iremos receber recurso proap, nós do PPGMET, nos reunimos (colegiado do curso) para discutir como iremos utilizar o recurso daquele ano. Sempre pensamos no caminho de melhorar a relação discente-docente visando o indicador de avaliação da CAPES. Por isso, em geral, optamos por diárias e pagamentos de artigos científicos em revistas qualificadas.”;

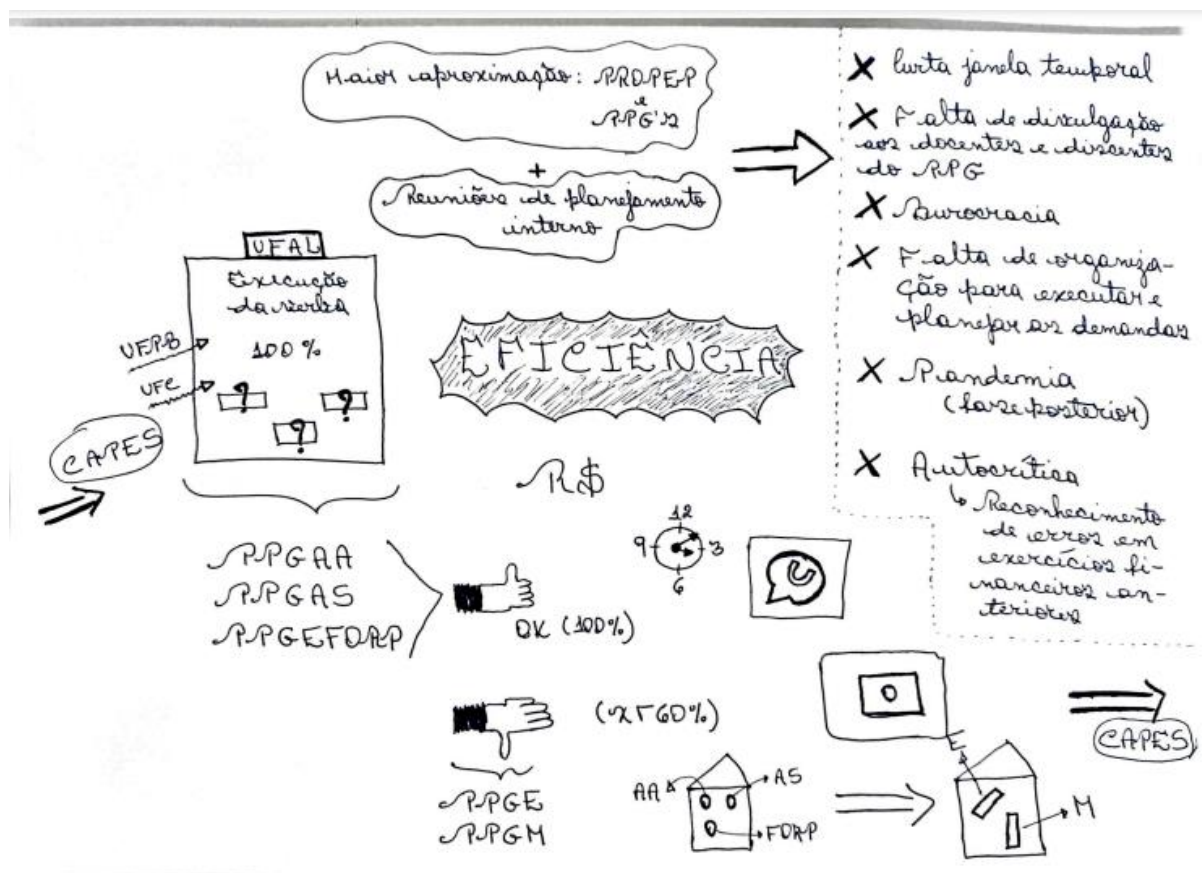
“As estratégias apresentadas foram implementadas no PPGENF porque já havíamos identificado este problema. Então, quando soubemos o saldo que teríamos disponível, realizamos o levantamento das demandas junto a professores e alunos, discutimos em reunião, e fizemos uma distribuição mais equitativa entre as rubricas, tendo em vista a projeção de gastos que teríamos com cada uma delas.”.

As respostas fornecidas corroboram com o que foi utilizado, em termos de estratégia, pelo coordenador inicialmente entrevistado. Assim, verifica-se que a ideia empregada representa uma contribuição significativa e que pode servir de exemplo – *benchmarking* - para outros programas que apresentem problema semelhante.

2 – Construção da imagem rica (*Purposeful Activity Models*)

A construção da imagem rica foi feita com base nos documentos obtidos junto à PROPEP, bem como (e especialmente) nas entrevistas realizadas com os coordenadores. Essas duas foram as bases elementares para a construção da *rich picture*. Foi a verificação das razões da não execução integral, associada à pesquisa no sentido de compreender os motivos dos bons executores, que alicerçou a construção da imagem rica (Figura 20).

Figura 21 - Imagem rica em formato clássico - SSM



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

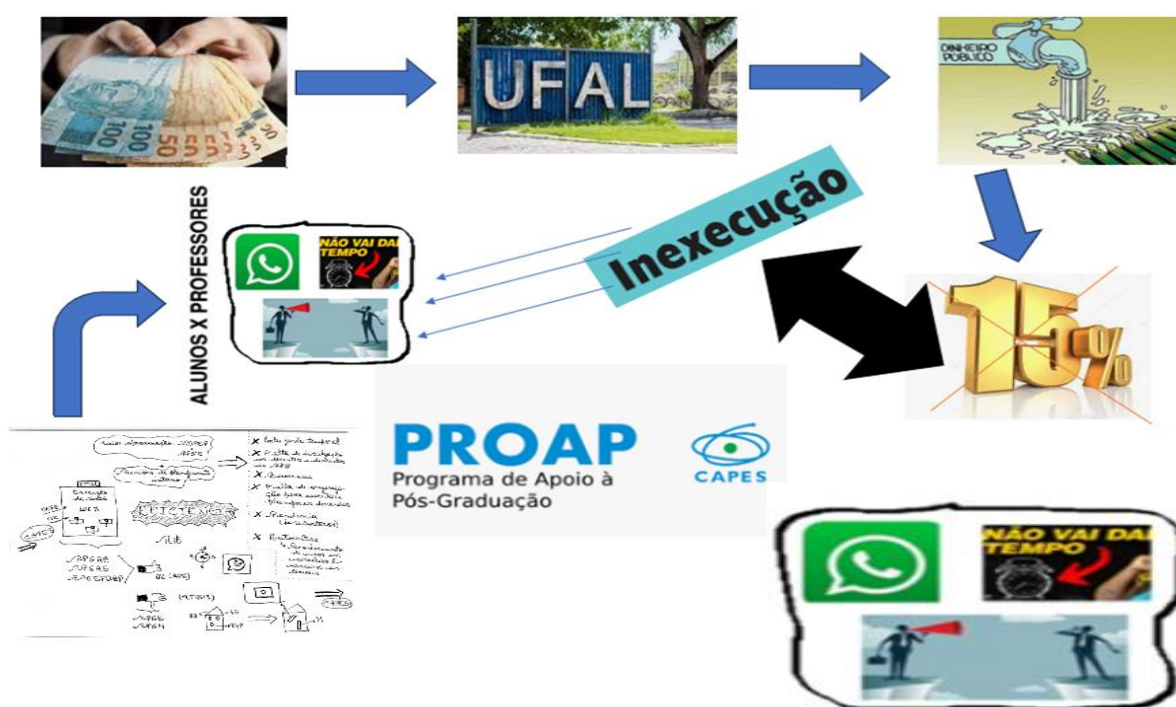
A Figura 20 ilustra, partindo do ponto inicial, a distribuição do recurso do PROAP pela CAPES. As setas do lado esquerdo sinalizam a disponibilização da verba aos PPG's. Na parte inferior, há o destaque para os programas que apresentaram índice de execução de 100%, ao passo que mais embaixo há a indicação dos PPG's que apresentaram índice inferior a 60%. Indo mais ainda para o canto direito, a imagem dá evidência à alternativa do *benchmarking*, apresentando-o como um caminho eficaz ao PPGE e ao PPGM (representados pelas letras 'E' e 'M', respectivamente), a fim de adotarem os mecanismos propostos pelos programas PPGAA, PPGFORP e PPGAS (representados pelas letras 'AA', 'FORP' e 'AS'), no sentido de melhorarem a performance, com base nas ideias destes cursos. Ao final, as setas direcionadas para a direita apontando para o nome 'CAPES' indicam o valor que foi devolvido, não chegando a ser utilizado.

Na parte superior, é possível observar o fenômeno (da não execução integral) ocorrido na UFAL reproduzido também na UFPB e na UFC. Ao lado desse bloco, bem no meio da figura, a palavra 'eficiência' surge como destaque, apresentando-se em evidência na imagem. A

questão da eficiência na gestão e na execução do recurso do PROAP é o ponto crucial – a razão de ser - de todo o estudo. Ao final, bem para a direita, é possível visualizar motivos contundentes para a inexecução integral da verba pública. As imagens dos ícones do *WhatsApp* e do aplicativo Instagram evidenciam a necessidade da melhor comunicação, ao passo que a imagem do relógio destaca a curta janela temporal.

Além da Figura 20, é proposta também uma outra, no formato virtual, com a finalidade de trazer ainda mais elementos - e apresentá-los de uma forma diferente -, no sentido de deixar mais consistente o modelo em análise. Desta forma, considere a Figura 21:

Figura 22 - Imagem rica em formato virtual – SSM



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Da imagem rica virtual (Figura 21), é possível inferir, de forma didática, o fenômeno da não execução integral do recurso do PROAP. A parte inicial, que começa com a representação das cédulas de real e termina com a palavra 'inexecução', pode ser facilmente compreendida, considerando a temática apresentada.

Quanto à segunda parte, trata especificamente das alternativas propostas para sanar o problema da inexecução. Com efeito, foi constatado, com base nas informações carreadas junto à PROPEP e aos PPG's, uma falha na comunicação entre os órgãos gestores da verba e os programas, bem como entre as coordenações dos cursos e os beneficiários finais do recurso

(alunos e professores).

Tal embaraço no diálogo pode ser constatado por meio dos ícones do *WhatsApp* e do comunicador à distância, que se utiliza de um microfone gigante vermelho. Por outro lado, o relógio e o destaque ‘não vai dar tempo’ sinalizam a curta janela temporal que marca a disponibilização do PROAP pela CAPES, e que se caracteriza como uma reclamação rotineira por parte dos PPG’s.

Por último, na imagem desenhada de próprio punho, na parte de baixo, ao final, ilustrou-se a disparidade entre os programas que apresentaram o melhor índice de execução, perfazendo o total recebido, e aqueles que apresentaram os índices mais baixos, em patamares inferiores a 60%. As pequenas casas ao lado sinalizam a sugestão de um *benchmarking*, ou seja, que os programas que apresentaram os menores índices se aproximem daqueles com os melhores percentuais, a fim de aprenderem e aprimorarem sua performance.

3 – Definição sucinta de sistemas relevantes (*Structured discussion about change*)

Fazer com que todo o recurso do PROAP, disponibilizado pela UFAL, por meio da PROPEP, seja executado pelos programas de pós-graduação no exercício financeiro em que foi distribuído.

CATWOE

C – Cliente: Corresponde aos programas de pós-graduação *stricto sensu* acadêmicos da UFAL

A – Atores: Equipe gestora do PROAP e diretores dos PPG’s

T – Transformação: Que os recursos deixem de ser executados apenas parcialmente e passem a sê-lo na integralidade

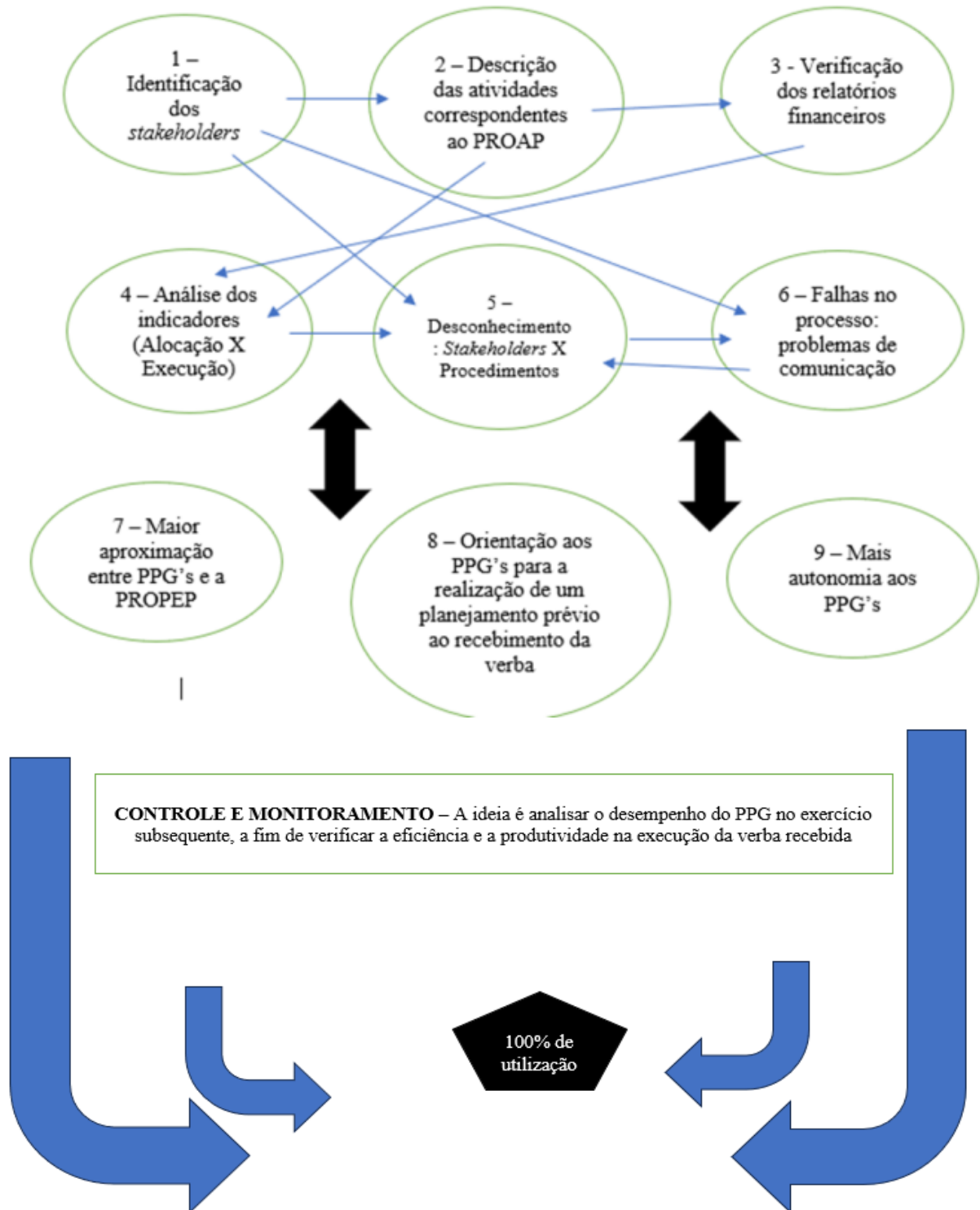
W – *Weltanschauung*: A visão de mundo que dá sentido à definição-raiz é a perspectiva (a crença) de que não se pode aceitar a devolução de recursos públicos, pois eles já são escassos, de forma que precisam ser empregados para a melhoria dos programas de mestrado e doutorado

O – Proprietário: Pode corresponder a quatro personagens: o reitor da universidade, a pró-reitora da PROPEP, o coordenador da CPG e o coordenador do curso de pós-graduação

E – Restrições ambientais: São diversas, mas algumas podem ser elencadas, a exemplo da falta de interação e aproximação da PROPEP com os PPG’s, a burocracia e a curta janela temporal para executar e realocar o saldo disponível

4 – Modelo Conceitual de Sistema de Atividade Humana (*Action to improve*)

Figura 23 - Modelo Conceitual de Sistema de Atividade Humana



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas e nos dados da PROPEP, 2023.

5 – Comparação do modelo com o mundo real

Tabela 11 – Comparação do modelo com o mundo real

Atividades de Modelo Conceitual	Mundo real	O que podemos fazer
1 - Identificação dos <i>stakeholders</i>	Não necessariamente	Enumerá-los de forma clara, fim de integrá-los à análise
2 - Descrição das atividades	Sim, mas precisa ser publicizada	Montar um grupo de <i>WhatsApp</i> com os PPG's
3 - Verificação dos relatórios financeiros	OK	Analísá-los com mais profundidade, a fim de aprimorar para o exercício seguinte
4 - Análise dos indicadores (Alocação X Execução)	OK	A partir dessa análise, traçar um plano para incentivar e premiar os PPG's, bem como instruir e ajudar outros
5 - <i>Stakeholders</i> X Procedimentos (Burocracia)	Precisa melhorar	É preciso explicar melhor aos PPG's e reduzir entraves
6 - Problemas de comunicação	Precisam ser solucionados	Agendar visitas pontuais (não necessariamente periódicas) e criar grupo no <i>WhatsApp</i>
7 - Maior aproximação	Deve existir	Fazer contatos
8 - Planejamento prévio	É importante orientar os PPG's	Instruir os PPG's já no início do exercício
9 - Mais autonomia	Em relação aos remanejamentos	Permitir que os PPG's façam remanejamentos sem autorização da PROPEP

Fonte: Elaborada pelo autor, 2023.

6 – Definir as mudanças possíveis e desejáveis

Com base nos problemas identificados por meio da análise documental e das entrevistas realizadas, foi possível verificar os principais entraves à execução integral dos recursos do PROAP (Figura 23) de forma didática e ilustrativa, a fim de favorecer a compreensão. Para tanto, foi utilizado o Diagrama Ishikawa.

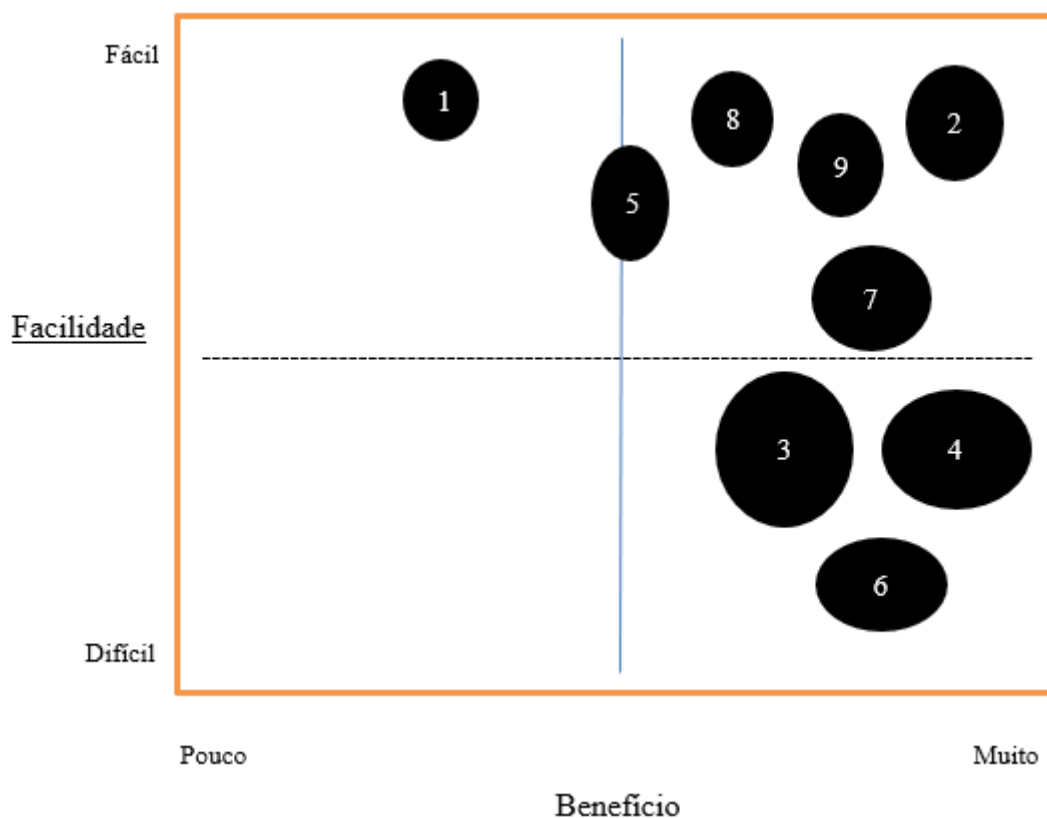
Figura 24 – Diagrama *Ishikawa*



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas e nos documentos da PROPEP, 2024.

A partir disso, é possível definir as mudanças desejáveis (Figura 24), de acordo com as possibilidades concretas e reais.

Figura 25 – Matriz de Benefícios da Facilidade



Fonte: Elaborado pelo autor com base na obra de Burge, Hughes e Walsh, 2015.

Definir as mudanças desejáveis requer uma análise de cunho racional, a fim de verificar dois pontos: 1 - Se elas realmente são viáveis; 2 - E a parcela de benefício que trazem. Além disso, deve-se ressaltar que o tamanho dos círculos indica a quantidade de recursos necessários para completar a tarefa. Assim, cumpre analisar a matriz acima.

A matriz propõe dois eixos de abordagem. O eixo vertical sinaliza a facilidade ou a dificuldade em implementar a mudança evidenciada, ao passo que o eixo horizontal destaca o grau de benefício da mudança. Em relação à facilidade, a mudança será tanto mais fácil quanto mais alto estiver na matriz. Por sua vez, a implementação da mudança será mais difícil se estiver colocada em um ponto mais baixo. Por outro lado, no que diz respeito ao benefício, quanto mais para a direita ele estiver, conseqüentemente maior será, ao passo que o benefício será menor quanto mais para a esquerda estiver.

Mediante estas considerações, é possível inferir, por exemplo, que as propostas de mudança 1, 8 e 2 são as mais fáceis de serem implementadas. Com efeito, enumerar os *stakeholders* de forma clara, a fim de integrá-los à análise (Mudança nº 1); instruir os PPG's já no início do exercício financeiro (Mudança nº 8); e montar um grupo de *WhatsApp* com os

programas de pós-graduação (Mudança nº 2) são atitudes fáceis de serem tomadas, que não exigem maiores esforços e nem maiores complexidades.

Em relação ao aspecto horizontal da matriz, pode-se constatar que as mudanças 2 e 4 trazem um alto benefício. Isso porque, como ficou demonstrado que a falta de comunicação é um dos pontos determinantes para o problema da gestão do recurso, a criação do grupo do *WhatsApp* (Mudança nº 2), além de algo simples - já que poderia ser feito integrando a Equipe do PROAP e os coordenadores dos cursos (ou os secretários) – resolveria o problema da falta de diálogo.

Ademais, a elaboração de um plano para incentivar e premiar os PPG's (Mudança 4) também proporcionaria um benefício incisivo, pois seria um estímulo real a que os programas não se mantivessem inertes, mas, ao contrário, já se mobilizassem para realizar um planejamento prévio, a fim de concretizar uma execução eficaz.

4.3 PLANO DE AÇÃO

A partir disso, tendo como diretriz o problema identificado na metodologia SSM e evidenciado no diagrama (Figura 24), o plano de ação elaborado utilizará como premissa 04 (quatro) passos da ferramenta 5W2H (*Why, Who, When, How*). Foram realizados 08 (oito) grupos de ações:

1ª: Capacitação por meio de vídeo (*What*)

Why – Com o propósito de instruir os coordenadores dos programas, bem como no sentido de aprimorar a execução orçamentária dos PPG's que apresentaram baixo índice de execução.

Who – O vídeo poderia ser elaborado pela PROPEP, por ser a pró-reitoria responsável pela gerência da verba do PROAP na UFAL.

When – A divulgação do vídeo seria realizada no início dos exercícios financeiros, antes mesmo do recebimento do recurso, mais precisamente nos meses de janeiro a abril de cada ano.

How – Seriam elaborados tutoriais simples, de apenas 3 ou 4 minutos, e divulgados no grupo formado por meio do *WhatsApp*.

2ª: *Benchmarking* (*What*): A ideia do *benchmarking* tem como fundamento fazer com que os PPG's que apresentaram dificuldades na execução observem o comportamento dos programas que apresentaram índices satisfatórios.

Why – Para melhorar o desempenho dos programas que apresentaram baixos índices de execução.

Who – Os PPG's com índices de execução abaixo de 70% devem adotar essa prática, a fim de melhorarem a utilização da verba.

When – No início dos exercícios financeiros, ou seja, antes mesmo do recebimento do recurso, mais precisamente de janeiro a abril de cada ano.

How – Por meio do diálogo entre os coordenadores dos PPG's, elaborando agendas de reuniões a fim de aproximá-los. A ideia é que a PROPEP entre em contato com os PPG's que precisam melhorar e os oriente a contactar os gestores dos mestrados e doutorados que apresentaram excelência na execução. Por dispor de todos os telefones e *e-mails* dos PPG's, a PROPEP pode facilmente disponibilizar essas informações e realizar a aproximação entre eles.

3ª: Ampliar e aperfeiçoar o diálogo entre os PPG's e a PROPEP (*What*): Essa ação tem como fundamento o que foi destacado nas entrevistas, ressaltando a importância dessa aproximação.

Why – Para que fique mais claro aos PPG's a forma como eles podem utilizar o recurso (de acordo com a normativa regulamentadora), bem como no sentido de esclarecer melhor as dúvidas que surgirem ao longo da janela orçamentária.

Who – Isso deve ser feito pela Equipe do PROAP, que é a responsável por receber e administrar o recurso.

When – Embora possa ser feito no início do exercício, o ideal é desenvolver essa comunicação durante o período em que o recurso estiver sendo utilizado, ou seja, entre os meses de maio e outubro.

How – Por meio da criação de um grupo de *WhatsApp* entre a PROPEP e os coordenadores, vice-coordenadores e secretários de cada programa, bem como por meio do agendamento de reuniões periódicas com os programas. Seria possível, por exemplo, dividir a Equipe do PROAP em duas, a fim de realizar uma visita a cada PPG, de forma quinzenal.

4ª: Conferir mais autonomia aos PPG's (*What*)

Why – A fim de facilitar a efetivação dos empenhos e fazer com que seja possível a alteração sem comunicar à PROPEP. Isso vai conferir mais agilidade ao processo de execução.

Who – PROPEP.

When – Antes do início da distribuição do recurso. O ideal é que a comunicação seja realizada um ou dois meses antes da alocação da verba, ou seja, nos meses de abril ou maio.

How – Basta fazer o comunicado aos programas por meio do correio eletrônico, informando a respeito da possibilidade do remanejamento sem consulta. Não haverá problemas porque os gestores saberão quanto executar, mas a forma de fazê-lo ficará a seu critério.

5ª: Calendários mais flexíveis (*What*)

Why – Para reduzir a pressão sobre os programas, a fim de que tenham mais meses disponíveis para efetivar o recurso.

Who – Isso deve ser resolvido pela PROPEP/UFAL junto ao Ministério da Educação.

When – Antes do início ou após o fim da distribuição do recurso.

How – Por meio de um comunicado oficial ao MEC ou mesmo por meio do agendamento de uma reunião em Brasília.

6ª: Divulgação mais eficaz dentro dos cursos (*What*)

Why – Para publicizar à comunidade acadêmica interna de cada PPG sobre a chegada do recurso e como ele pode ser utilizado por docentes e discentes. O propósito é que todos os que compõem o programa (e reais destinatários da verba) saibam que têm direito a utilizá-lo.

Who – Os próprios programas de pós-graduação é que devem fazer a divulgação.

When – Antes mesmo do recebimento do recurso, já no início do ano letivo. Após a alocação da verba, a divulgação deve ocorrer de forma mais ordenada, levando em conta o valor recebido.

How – Por meio dos canais oficiais dos programas de pós-graduação, bem como nas salas de aula dos mestrados e doutorados e dos grupos de professores.

7ª: Premiar os PPG's com maior índice de execução (*What*)

Why – Para estimular os demais a fazerem o mesmo, cumprindo com eficácia a utilização do recurso.

Who – A PROPEP deve fazer a premiação.

When – Ao final da janela temporal de utilização.

How – A premiação pode ser concedida por meio de um evento simples e divulgada nas páginas

oficiais da universidade. Pode haver a concessão, por exemplo, de certificado de reconhecimento emitido pela UFAL, destacando o bom desempenho na execução do PROAP, ou mesmo oportunidades de capacitação exclusivas aos coordenadores e vice-coordenadores que se destacaram, a fim de aprimorar suas habilidades de gestão.

8º: Disponibilização de um aplicativo semelhante ao *ChatGPT*, mas voltado especificamente para o PROAP (*What*)

Why – Para tornar mais simples e fácil o processo de sanar as dúvidas dos coordenadores dos PPG's. Agilizando as respostas às dúvidas, acredita-se que seja possível fazer uma execução mais célere da verba.

Who – O aplicativo foi desenvolvido por um Engenheiro Eletricista que possui mestrado na área de saúde e na área de informática.

When – O aplicativo pode ser utilizado sempre que necessário. Ele fica disponível durante todo o exercício financeiro, e apenas precisa ser atualizado a cada ano.

How – Para utilizá-lo, basta que cada coordenador acesse o aplicativo - <https://talktoproap.streamlit.app/> - e digite a pergunta que quiser sobre o PROAP. Ele é simples e prático.

4.4 - ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO SOB A ÓPTICA DO GERENCIALISMO

Paradigma de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços disponibilizados à sociedade, o Gerencialismo tem como foco a aplicação de técnicas e práticas administrativas do setor privado no âmbito público.

Partindo desse pressuposto, a análise de plano de ação elaborado com vistas à gestão dos recursos do PROAP na UFAL, sob a óptica do Gerencialismo, permite avaliar como essas práticas podem ser implementadas para otimizar a utilização dos recursos e evitar a sua devolução. Esta seção analisa os principais elementos do plano elaborado, destacando como cada um deles se alinha aos princípios do Gerencialismo.

Inicialmente, cumpre mencionar que o plano de ação proposto busca aumentar a eficiência na execução dos recursos do PROAP por meio de diversas estratégias, como capacitação por meio de vídeos e *benchmarking*. Essas iniciativas são fundamentais para garantir que os gestores e coordenadores dos PPG's se mantenham bem informados e preparados para utilizar os recursos de maneira eficiente, evitando desperdícios e atrasos. A

eficácia é abordada ao estabelecer metas claras e prazos realistas, permitindo um melhor controle e acompanhamento das ações planejadas.

Na sequência, cumpre destacar que um dos princípios basilares do Gerencialismo é a prestação de contas regular, associada à responsabilidade individual e institucional. Inserido neste contexto, o plano de ação prevê a implementação de um sistema de premiação para os PPG's que apresentarem maior índice de execução, bem como a repreensão àqueles que revelarem baixo desempenho. Essa abordagem cria um ambiente de *accountability*, no qual as unidades são responsabilizadas pelo uso dos recursos, incentivando a transparência e o cumprimento das metas estabelecidas.

Ademais, é possível mencionar também o planejamento estratégico, que é um ponto elementar no Gerencialismo. O plano de ação, neste ponto, destaca a importância do planejamento coletivo e da definição de prioridades – o que se alinha com o enfoque gerencialista no sentido de antecipar problemas e otimizar recursos. Assim, compreende-se que o uso da ferramenta 5W2H para delinear ações específicas é um exemplo de aplicação de técnicas de gestão estratégica, pois facilita a implementação e o monitoramento das ações planejadas.

No que concerne à flexibilidade e à adaptação – princípios fundamentais no Gerencialismo, pois valorizam a capacidade de resposta ágil frente às demandas e desafios -, a proposta de conferir mais autonomia aos PPG's e de criar calendários mais flexíveis reflete a necessidade de adaptação às mudanças, bem como a complexidade do ambiente acadêmico.

Por fim, a ideia de melhoria contínua nos processos (em oposição à Escola da Burocracia) e o ponto referente à comunicação eficaz entre a PROPEP e os PPG's são também pontos de contato entre o plano de ação e a Escola Gerencial.

Em suma, a análise do plano de ação demonstra que as estratégias propostas por meio da ferramenta 5W2H são coerentes com os princípios da Escola do Gerencialismo.

4.5 RELAÇÃO ENTRE O GERENCIALISMO E A GESTÃO DO PROAP

As diretrizes apontadas pela Escola do Gerencialismo podem ser aplicadas à gestão do recurso do PROAP de diferentes maneiras, com o propósito de aperfeiçoar a gerência dessa verba.

Assim, ao primar pelo controle, pela eficiência e pela competitividade, o Gerencialismo entende que é essencial haver ferramentas de monitoramento no uso do recurso (Maciej Serda *et al.*, 2021). Dessa forma, com um acompanhamento adequado, seria possível avaliar o

decorrer da execução, de forma a identificar que PPG's seguem apresentando dificuldades em relação ao uso da verba, por exemplo. Assim, um controle eficaz realizado pela PROPEP seria determinante para se obter uma melhoria na execução.

Ademais, ao primar pela eficiência, busca-se utilizar bem os recursos, ou seja, procura-se executar bem a verba, extraindo dela o máximo (Maciej Serda *et al.*, 2021). O ponto atinente à eficiência será bem desenvolvido no tópico adiante. Em relação à competitividade, por sua vez, trazer essa ideia para a execução do PROAP seria oportuno e interessante. Isso porque, ao estabelecer uma espécie de concorrência entre os programas de pós-graduação, isso poderia levá-los a se empenharem mais em cumprir a execução total do dinheiro recebido.

No ponto referente à flexibilidade, em oposição à lentidão e à rigidez (Afonso *et al.*, 2021), seria possível, por exemplo, identificar formas de facilitar o uso da verba, reduzindo a quantidade de formulários necessários para instruir as demandas correspondentes, de forma a deixar o processo mais simples. Ademais, fazer com que os remanejamentos não necessitem de autorização da PROPEP, conferindo autonomia aos programas, também seria uma boa ideia. Isso evitaria o engessamento dos pedidos e dos fluxos, trazendo dinamismo e mais celeridade, o que evitaria problemas de tempo, considerando a curta janela para a execução do recurso.

Por outro lado, ao direcionar-se para o cidadão (Fruet, 2020), a Escola Gerencial sinaliza que a gestão da verba do PROAP não pode perder de vista sua finalidade: promover uma melhoria nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Assim, é necessário fazer com que o propósito da verba (ou seja, as naturezas de despesa) chegue ao conhecimento dos destinatários finais, a fim de apresentar como o recurso pode ser utilizado. Dessa forma, os beneficiários poderão manifestar interesse e formular demandas.

Em relação à meritocracia (Pereira, 2022), seria possível conceder algumas benesses aos melhores PPG's, àqueles com maior índice de execução apresentado no ano anterior, a fim de premiá-los, concedendo-lhes méritos por seu desempenho. Seja por meio de mais recursos ou lhes concedendo prazos mais elásticos para gastar, por exemplo.

No tocante à ênfase no empreendedorismo (Steglich, 2019), a Escola Gerencialista pode contribuir na gestão do recurso do PROAP de forma a identificar oportunidades e desenvolver ideias inovadoras, a fim de promover um gerenciamento eficiente dos recursos. O espírito empreendedor proposto pelo Gerencialismo (Steglich, 2019) pode contribuir para a inovação e para maximizar o impacto na utilização da verba do PROAP.

Ademais, ao evidenciar a profissionalização da gestão (Fruet, 2020), o Gerencialismo mostra a importância em que o gestor da verba seja um verdadeiro gerente, ou seja, um profissional, um administrador, e não um mero ator político. Isso destaca a importância em se

manter uma boa produtividade, bem como evidencia a ideia do administrador da verba como líder, que busca a qualidade e a excelência, bem como o controle nos resultados.

Além disso, ao propor o combate ao nepotismo, a modernização do Estado, a criatividade e a descentralização (Afonso *et al.*, 2021), a Escola do Gerencialismo pode contribuir por meio da adoção de uma maior transparência na utilização da verba, bem como na prestação de contas. Ela impulsiona a capacitação dos servidores que atuarão na gerência do recurso e contribui na redução de desperdícios.

Por fim, proporciona o aumento da qualidade e da relevância das atividades desenvolvidas pela universidade e, ao sugerir a descentralização (Maciej Serda, 2021), permite uma gestão mais ágil e adaptável às necessidades da universidade. Isso tudo facilita a utilização do recurso de forma mais eficiente e eficaz. Ante o exposto, entende-se que a gerência da verba do PROAP, por parte dos PPG's e da própria PROPEP, pode se valer dos conceitos do Gerencialismo, a fim de aprimorar a execução do recurso.

Com efeito, conforme as informações coletadas junto ao servidor da UFAL que atua na gerência das pós-graduações, ficou evidenciada a importância em realizar-se essa gestão mais eficiente da verba do PROAP (como propõe o modelo gerencial) - algo que seja flexível, descentralizado, dinâmico e com ênfase nos resultados e na utilização dos recursos.

De fato, o servidor destaca a importância de se ter um calendário mais flexível, para que seja possível executar na integralidade o total recebido e, assim, atingir resultados mais satisfatórios. Ademais, ao evidenciar a importância de uma melhor comunicação, fica clara a necessidade de conferir mais autonomia aos PPG's (descentralização), de forma a tornar a utilização menos burocratizada e, conseqüentemente, mais dinâmica, no sentido de que os resultados sejam atingidos e os recursos inteiramente utilizados.

Além disso, se um dos problemas reside na questão da redistribuição de empenhos, como retratado no trabalho, uma medida interessante, no que concerne à flexibilidade, seria permitir que os próprios PPG's realizassem o remanejamento, de forma que a PROPEP realizaria apenas o controle do valor total atinente a cada programa, a fim de que não fosse ultrapassado. No que concerne à meritocracia, e já fluindo para as medidas de avaliação, bem como para a responsabilização dos gestores (características elementares da Escola Gerencial), premiar os programas mais eficazes na execução da verba e realizar uma espécie de advertência aos programas mais inertes seria uma ideia também viável.

Assim, a ideia central em examinar os aspectos positivos da relação com a Escola do Gerencialismo é aumentar o desempenho, fazendo com que os índices de utilização do recurso do PROAP sejam mais expressivos e, dessa forma, chegue-se em resultados mais contundentes.

Como consequência, será possível visualizar um fortalecimento dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* da universidade.

Em suma, todos esses mecanismos, que põem em relevo as boas práticas e a produtividade, mostram como é possível angariar o apoio do Gerencialismo para uma melhor gestão do recurso ora estudado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após todas as considerações a respeito dos dilemas referentes ao gerenciamento da verba do PROAP na UFAL, tendo como baliza o exercício financeiro de 2022 – tangenciando o exercício de 2023 -, e centrado no modelo do SSM, foi possível chegar a algumas conclusões.

De início, é preciso ter em mente que a identificação do problema em si é o ponto de partida para que se possa entender todo o contexto relativo ao dilema envolvendo o PROAP. Assim, é a preocupação com essa questão social - relativa à área da educação superior – que conduz à busca por condições técnicas para promover melhorias na gestão pública do recurso.

Como decorrência disso, cumpre mencionar que foi realizada uma busca documental, a fim de obter informações que puderam levar à constatação concreta a respeito da ausência de execução integral da verba do PROAP no exercício de 2022. Ademais, foi feito também um referencial teórico, com ênfase na dinâmica da Escola do Gerencialismo, abordando maneiras de como as ideias geradas por ela podem influenciar de forma efetiva a gestão do recurso do PROAP. Partindo dessa premissa, o presente estudo buscou trazer para a seara pública os conceitos trabalhados no tópico atinente à Escola do Gerencialismo, a fim de que seja aprimorada a gestão daquilo que, no fundo, é de todos – o recurso público.

Assim, foi possível chegar à compreensão de que trazer a “cultura empreendedora” para os entes apresentados (universidades) pode gerar uma repercussão positiva. Com efeito, a ênfase em padrões de desempenho e produtividade, a fim de buscar a qualidade e a excelência na execução, é um caminho para evitar o desperdício daquilo que chega. Além disso, foram apresentadas as ferramentas do SSM e do 5W2H, de forma que foram trazidas informações teóricas sobre ambos os modelos, bem como estudos que os utilizaram e que apresentaram resultados satisfatórios.

A partir das pesquisas analisadas, foi possível verificar que o problema da gestão no uso da verba do PROAP não se trata de algo restrito à UFAL, ou mesmo algo específico concernente a um determinado período – como demonstrado no tocante à UFPB, à UFC e à UFAL, que devolveram uma parcela representativa do recurso recebido ao longo de alguns anos. Ademais, por meio das entrevistas, conseguiu-se obter informações pertinentes ao objeto de estudo, junto a vários *stakeholders*. As respostas de cada um possibilitaram chegar a conclusões que conduzem o estudo dos passos seguintes da ferramenta SSM e auxiliam a elaboração do plano de ação proposto pela metodologia 5W2H.

Neste ponto, é possível mencionar duas contribuições teóricas aptas a contribuir para a Administração Pública. Assim, no que diz respeito à análise da eficiência na execução dos

recursos públicos, pode-se mencionar, em um primeiro momento, a conexão da pesquisa com a Escola do Gerencialismo, que surgiu na contramão da Escola da Burocracia, evidenciando postulados de produtividade e dinamismo. Na sequência, a integração das ferramentas de gestão – SSM e 5W2H – revelou como abordagens sistêmicas e estruturadas podem contribuir para resolver problemas complexos em relação à gerência da verba pública.

Por fim, no que concerne à descrição dos resultados esperados, buscou-se trazer contribuições práticas que podem ser utilizadas por outras instituições que passam por problemas semelhantes no que concerne à gestão de recurso. Em relação a isso, é possível mencionar a melhoria dos processos administrativos, por meio da identificação de falhas e barreiras na gerência da verba (conforme exposto no Diagrama Ishikawa e sinalizado no *framework* sistêmico), com a consequente proposta de recomendações (por meio do do 5W2H).

Após todas as considerações realizadas, que se fundamentaram na análise da documentação e das entrevistas, bem como na elaboração da SSM e na construção do plano de ação, propõem-se, como direcionamento para estudos futuros, as seguintes ideias:

- *Parceria com a CAPES para disseminação no país: A adoção deste *framework* poderia servir como um instrumento a ser utilizado por outras instituições públicas (federais, estaduais ou municipais) e até mesmo privadas que recebam recursos públicos. A CAPES poderia organizar palestras de capacitação e criar um cronograma para treinar os gestores do recurso do PROAP no país, uniformizando práticas de gestão, com base no trabalho;
- *Criação de uma plataforma digital interativa, onde os gestores dos PPGs possam compartilhar experiências de uso do *framework*, a fim de sugerir melhorias;
- *Capacitação em escala nacional: A implementação de uma capacitação padronizada, por meio do vídeo tutorial proposto, poderia beneficiar os PPGs de diversas universidades. Assim, uma estudo mais abrangente poderia analisar a viabilidade dessa padronização e medir o impacto da estratégia;
- *Verificar os percentuais de devolução do PROAP de universidades federais de outras regiões - não apenas do Nordeste;
- *Analisar também verbas destinadas a programas de graduação para fazer um comparativo;
- *Conferir junto ao MEC como são feitas as distribuições em relação às universidades de todo o Brasil, bem como identificar as razões do envio de valores específicos para cada PPG;

- *Identificar junto ao MEC as razões pelas quais o recurso do PROAP apenas é enviado no final do primeiro semestre (praticamente no segundo semestre);
- *Estudar a possibilidade de ampliar as hipóteses de execução do PROAP para outras finalidades, e não apenas para as já previstas no regramento normativo atual;
- *Realizar a análise de eficiência e a análise envoltória de dados em relação aos resultados e ao plano de ação. Migrar o contexto metodológico para quantitativo seria interessante, pois traria uma concretude ainda mais significativa para o trabalho, o que proporcionaria uma maior consistência. A análise de eficiência consiste em o quão bem uma organização utiliza seus recursos para produzir resultados. Por sua vez, a análise envoltória de dados é uma metodologia específica para medir a eficiência de unidades produtivas (como as universidades) em relação de múltiplos *inputs* e *outputs*. Ambas seriam uma base elementar para essa migração.

5.1 LIMITAÇÕES DE PESQUISA

Em relação às limitações e dificuldades encontradas no processo de pesquisa para a construção da obra, é possível mencionar o seguinte:

- *A não obtenção de respostas de todos os coordenadores – Foi possível entrevistar um total de 15 (quinze) coordenadores. Embora a quantidade tenha se revelado significativa, outros 17 (dezessete) não apresentaram resposta aos *e-mails* enviados;
- *Os dados financeiros referentes a anos anteriores a 2022 – Após fazer as buscas na PROGINST (Pró-reitoria de Gestão Institucional), verificou-se que o DCF (Departamento de Contabilidade e Finanças) é quem detinha essas informações de forma mais ágil. Então, após contactar o DCF, foi possível obter os dados quantitativos (alocados e executados) em relação ao PROAP desde 2015. Mas, ainda assim, houve uma certa dificuldade por parte da servidora do setor de Contadoria da UFAL, que precisou de 10 (dez) dias para dar a resposta final. Isso tanto em razão de situações peculiares referentes ao sistema, quanto, em especial, devido à sobrecarga de trabalho da servidora;
- *As fichas financeiras específicas em relação a cada PPG antes de 2022 – Em que pese a informação acima tenha sido obtida, não foi possível chegar a verificar os índices alocados e executados por cada PPG nos exercícios anteriores, pois a PROPEP não dispõe desses valores individualmente, e o DCF só dispõe daquela informação em

termos gerais, ou seja, de forma total – e não especificamente por programa;

*A escassez de referencial teórico especificamente sobre a verba do PROAP – Houve dificuldade em encontrar, na literatura, documentos direcionados, de forma direta, à inexecução da verba pública no tocante, especificamente, ao PROAP. Inclusive, foi ressaltada a importância do estudo desenvolvido na UFPB – o único diretamente relacionado ao assunto abordado nesta pesquisa;

*Falta de entrevistas com os professores e discentes dos PPG's – As entrevistas tiveram como foco os coordenadores dos cursos de graduação e pós-graduação. Os professores dos programas, bem como os discentes, não chegaram a ser entrevistados.

REFERÊNCIAS

- Afonso, D. L. V., Rangel, F. A., & Filho, F. de S. P. (2021). Gerencialismo, seus principais motivadores, contribuições e impasses na gestão pública/ Management, its main motivators, contributions and deadlocks in public management. *Brazilian Journal of Development*, 7(9), 86634–86653. <https://doi.org/10.34117/BJDV7N9-023>
- Baptista, I., Baptista, I. de, Rodrigues, L. C., & Costa, P. R. da. (2019). Inovação organizacional como alternativa para a eficiência na prestação de serviços jurisdicionais. *Revista Gestão & Tecnologia*, 19(4), 244–266. <https://doi.org/10.20397/2177-6652/2019.v19i4.1365>
- Beatriz, C., & Pereira, D. (2020). A ferramenta 5W2H na análise da inclusão das pessoas com deficiência visual nas escolas municipais. *Revista Educar Mais*, 4(3), 606–623. <https://doi.org/10.15536/REDUCARMAIS.4.2020.1893>
- Bernardes, V. M. da M. (2014). *O benchmarking como ferramenta de gestão para a indústria do calçado*. Universidade Portucalense. <http://hdl.handle.net/11328/1218>
- Bichir, R. M. (2020). Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *Http://Www.Ipea.Gov.Br*. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10176>
- CAPES - Catálogo de Atos Administrativos. (n.d.). Retrieved June 2, 2023, from <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=438#anchor>
- Checkland, P., & Poulter, J. (2020). Soft Systems Methodology. *Systems Approaches to Making Change: A Practical Guide*, 201–253. https://doi.org/10.1007/978-1-4471-7472-1_5
- CHIAMULERA, F. (2018). Benchmarking como ferramenta de gestão na administração pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo Do Conhecimento*, 03(10), 131–139. <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/benchmarking>
- Coelho Júnior, J. D., & Cândido, A. C. (2020). Metodologia de sistemas flexíveis aplicada ao treinamento em um órgão de segurança pública. *Revista Tecnologia e Sociedade*, 16(45), 387. <https://doi.org/10.3895/RTS.V16N45.12061>
- Costa Diretora-Executiva, D., Coutinho Diretor de Educação Executiva Rodrigo Torres Diretor de Desenvolvimento Profissional Paulo Marques, D., Santos, B., Regina Biagi Silva Lisboa, A., & Masson Sesconetto Souza, P. (2022). *Respostas rápidas em evidências: benchmarking de serviços nacionais e internacionais*. <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7375>
- De Sena, W. N. (2023). O uso de ferramentas de controle da qualidade pela gestão escolar: o ciclo PDCA e a ferramenta 5W2H. *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)*, 14(8), 12634–12648. <https://doi.org/10.7769/GESEC.V14I8.2423>
- De Souza Jr, L., & Rego, D. L. (2019). n. 4 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PROAP NA UFPB: UM ESTUDO DE CASO. *Jornal de Políticas Educacionais*, 13. <https://doi.org/10.5380/JPE.V13I0.62468>

Dermindo, M. P. (2019). Gestão eficiente na saúde pública brasileira. *JMPHC | Journal of Management & Primary Health Care* | ISSN 2179-6750, 11(0), 55. <https://doi.org/10.14295/jmphc.v11iSup.933>

Dos, A., Cordeiro, R., Chiari Da Silva, E. C., Magno De Oliveira Valente, C., Luís, J., & Hermosilla, G. (2023). Melhorias em um sistema de gestão da qualidade (sgq) utilizando a soft system methodology (SSM) e o analytic hierarchy process (AHP). *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)*, 14(1), 579–602. <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i1.1537>

Favalessa dos Santos, A., Vianna Brugini, T., Beiruth, A. X., & Camargos Avelino, B. (2022). ESTATAIS BRASILEIRAS: COMPARATIVO DO DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO ENTRE EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS. *Revista Gestão Organizacional*, 15(3), 126–142. <https://doi.org/10.22277/RGO.V15I3.6537>

Ferreira de Sousa, J. R., Ferreira Batista, L., & Henrique Helal, D. (2022). Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. *Sociedade e Estado*, 37(2), 457–487. <https://doi.org/10.1590/S0102-6992-202237020004>

Fruet, F. de L. (2020). *A influência do gerencialismo na administração pública municipal de Porto Alegre: governo Nelson Marchezan Jr.* <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/225411>

Gaste tudo, não devolva nada ao governo e a terceira lei de Newton. (n.d.). Retrieved January 24, 2024, from <https://www.conjur.com.br/2019-jul-09/contas-vista-gaste-tudo-nao-devolva-nada-governo-terceira-lei-newton/>

Gualandi Filho, P. E., Sousa, E. F. de, Carmo, C. T. do, & Gonçalves, T. J. M. (2023). Avaliação de eficiência de universidades federais brasileiras: uma abordagem pela Análise Envoltória de Dados. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 28, e023018. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100028>

Heemann Junges, A., & de Oliveira Carlin, D. (2018). *Eficiência na gestão fiscal dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com mais de cinquenta mil habitantes : uma análise por envoltória de dados.* <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/237241>

Heinz, G., Alves, E. B., Roratto, R., & Dias, E. D. (2019). Riscos orçamentários na administração universitária: um estudo de caso no setor público. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 24(3), 699–721. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772019000300008>

Inacio, L. C. R., Avelino, S. F., Sanjulião, L. K. A., Reis, M. J., Borges, V. O., Piantino, L. F. M., Pinto, R. A. N., Silva, H. M. (2023). Ferramentas básicas da qualidade: folha de verificação, fluxograma, diagram de Ishikawa, diagrama de Pareto, matriz GUT e 5W2H. *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)*, Vol. 14, Nº 10, 2023, 17413-17427. <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2890>

Kuligovski, C., Robert, A. W., de Azeredo, C. M. O., Setti, J. A. P., & de Aguiar, A. M. (2021). 5S and 5W2H Tools Applied to Research Laboratories: Experience from Instituto Carlos Chagas - FIOCRUZ/PR for Cell Culture Practices. *Brazilian Archives of Biology and*

Technology, 64, e21200723. <https://doi.org/10.1590/1678-4324-75YEARS-2021200723>

Li, L., & Liu, R. (2021). Research on Optimal Matching Scheme of Public Resource Management Based on the Computational Intelligence Model. *Scientific Programming*, 2021. <https://doi.org/10.1155/2021/7960972>

Lima Filho, S. S., & Severo Peixe, B. C. (2020). Análise de eficiência na gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior à luz da nova administração pública. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, ISSN-e 1807-1821, Vol. 17, Nº. 43, 2020, Págs. 88-103, 17(43), 88–103. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n43p88>

Lotta, G. S., Nunes, A. C., Cavalcanti, S., Ferreira, D. D., & Bonat, J. (2018). Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 69(4), 779–810. <https://doi.org/10.21874/RSP.V69I4.2917>

Maciej Serda, Becker, F. G., Cleary, M., Team, R. M., Holtermann, H., The, D., Agenda, N., Science, P., Sk, S. K., Hinnebusch, R., Hinnebusch A, R., Rabinovich, I., Olmert, Y., Uld, D. Q. G. L. Q., Ri, W. K. H. U., Lq, V., Frxqwu, W. K. H., Zklfk, E., Edvhg, L. V., ... فاطمی, ح. (2021). A INFLUÊNCIA DO GERENCIALISMO NA GESTÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL. *Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)*, 5(1), 343–354. <https://doi.org/10.2/JQUERY.MIN.JS>

Maria, V., Peroni, V., & Bezerra De Oliveira, C. M. (2020). O curso Gestão para Aprendizagem da Fundação Lemann como processo de institucionalização do gerencialismo nas escolas de educação básica alagoanas: implicações para a democratização da educação. *Educar Em Revista*, 36, e77554. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.77554>

Marques, A. M. C., & Silva, I. S. e. (2023). ANÁLISE DAS DEMANDAS DE UMA INSTITUIÇÃO PROPONDO AÇÕES PARA REDUÇÃO DO TEMPO DE ENTREGA UTILIZANDO TEORIA DAS FILAS. *REVISTA DE ENGENHARIA E TECNOLOGIA*, 15(1). <https://revistas.uepg.br/index.php/ret/article/view/21441>

Martins, V. I., & Borgert, A. (2021). *A Pós-Graduação e sua Relação com o Custo das Universidades Federais Brasileiras*. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/235154>

Mazon, L. M., de Freitas, S. F. T., & Colussi, C. F. (2021). Financiamento e gestão: a eficiência técnica dos municípios catarinenses de pequeno porte nos gastos públicos com saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26(4), 1521–1532. <https://doi.org/10.1590/1413-81232021264.09712019>

Memória do CNMP - Relatos de 12 anos de história - Conselho Nacional do Ministério Público. (n.d.). Retrieved February 6, 2024, from <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/10606-memoria-do-cnmp-relatos-de-12-anos-de-historia>

Monte, M. B. da S., Xavier, M. R., Correia, A. C. da C., Costa, C. E. S. da, & Oliveira, R. C. R. de. (2023). ESTUDO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA EM MACEIÓ-AL A PARTIR DA SOFT SYSTEMS METHODOLOGY. *Revista de Administração, Regionalidade e Contabilidade*, 2(1). <https://www.seer.ufal.br/index.php/rear/article/view/16432>

Pereira, C. R. (2022). EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PATRIMONIALISMO, BUROCRACIA, GERENCIALISMO E SEUS DESDOBRAMENTOS. *Revista Portuguesa de Gestão Contemporânea*, 3(01). <https://revistas.editoraenterprising.net/index.php/rpgc/article/view/31-45>

Peppers, K., Tuunanen, T., Rothenberger, M. A., Chatterjee, S. (2007). A Design Science Research Methodology for Information Systems Research, *Journal of Management Information Systems*, 24:3, 45-77, DOI: 10.2753/MIS0742-1222240302. <https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222240302>

PROENÇA, Adriano. Design Science Research na Engenharia de Produção: uma abordagem teórico-conceitual. *Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia – COPPE, Universidade Federal do Rio De Janeiro – UFRJ*, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2013005000014>

SANTOS, Â. F. dos. (2018). Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo Do Conhecimento*, 4(8), 69–85. <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>

Santos, R. R. dos, & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732–752. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>

Santos, G. C., Oliveira, E. R. de, & Alcoforado, E. A. G. (2023). INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL: UM ESTUDO DA EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Revista Universo Contábil*, 18, 2022104. <https://doi.org/10.4270/RUC.2022104>

Shatil, S. (2020). Managerialism – A Social Order on the Rise. *Https://Doi-Org.Ez9.Periodicos.Capes.Gov.Br/10.1177/0896920520911703*, 46(7–8), 1189–1206. <https://doi.org/10.1177/0896920520911703>

Silva, C. R. M. da, Alves, R. M. P., Luca, M. M. M. De, & Vasconcelos, A. C. de. (2019). Eficiência da alocação de recursos públicos nas unidades da federação nos governos Lula e Dilma. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78). <https://doi.org/10.12660/CGPC.V24N78.73696>

Silva, C. R. M. da, & Crisóstomo, V. L. (2019). Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 791–801. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180234>

Siqueira, D. L. da S. (2015). BENCHMARKING INTERNO: UMA FERRAMENTA DE GESTÃO PARA MELHORIA CONTÍNUA DO PROCESSO EDUCACIONAL. *Revista Saberes Da Fapan*, 3(1). <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/revistasaberesfapan/article/view/1896>

Sobre a CAPES — CAPES. (n.d.). Retrieved March 19, 2024, from <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/sobre-a-cap>

Souza, & Ribeiro, V. G. (2019). *A evolução da administração pública brasileira : reforma gerencial, a nova gestão pública*. <https://bdm.unb.br/handle/10483/26866>

Steglich, T. T. (2019). ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO. *Salão Do Conhecimento*. <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/12630>

Wijaya, I. N. C. (2023). Exploring the Evolution and Prospects of Gastronomy Tourism Development in Tista Tourism Village, Tabanan: A Comprehensive Analysis. *International Journal of Glocal Tourism*, 4(3), 235–244. <https://doi.org/10.58982/INJOGT.V4I3.498>

APÊNDICE 1

Entrevista com o servidor da UFAL

Data da entrevista: 23/08/2023

Local da entrevista: PROPEP (Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação)

1 – A partir de que momento a UFAL passou a receber a verba do PROAP? Saberia informar o ano exato?

R. - *A partir de março de 2010.*

2 – Inicialmente, como foi realizada a divulgação aos PPG's de que esta verba havia chegado e estava disponível para utilização?

R. - *A PROPEP, à época, informava cada programa do valor a ser recebido e das rubricas correspondentes.*

3 – De forma geral, houve interesse dos programas, no início, em saber como utilizar a verba?

R. - *Sempre houve interesse em saber como utilizar a verba, mas nem sempre houve diálogo e interação entre os PPG's e a PROPEP para otimizar a utilização dos recursos e, durante alguns anos o recurso foi utilizado basicamente para diárias e passagens. (grifo e destaque nosso)*

4 – Quais as maiores dificuldades iniciais encontradas, assim que a verba chegou?

R. - *Como diversificar o valor arrecadado entres as rubricas pertinentes*

5 – Um estudo realizado na UFPB e publicado em 2019 analisou a gestão do recurso do PROAP no exercício financeiro de 2014, naquela instituição, tendo verificado que houve uma grande devolução do recurso naquele ano – mais de 22% (cerca de R\$967.000,00, dos R\$4 milhões que foram recebidos). O estudo constatou, ao final, que a intempestiva e desorganizada mudança gerencial do recurso do PROAP – da PRPG para a PRA, sob a alegação de que a primeira deixou de ser uma unidade gestora, em razão de que ela não teria equipe nem estrutura suficiente – foi determinante para a inexecução dos recursos, ocasionando consequências que podem ter afetado a qualidade e o desenvolvimento da Pós-Graduação da UFPB.

5.1 - Assim, pergunta-se: sabendo que a PROPEP tem gerenciado o recurso do PROAP desde o início, ou seja, desde que a CAPES passou a enviá-lo à UFAL, e que aqui não houve mudança na gestão do recurso, o que o senhor pode me dizer sobre a taxa de devolução de quase 15% no

exercício financeiro de 2022?

R. - A taxa de devolução de 15%, no ano de 2022, foi uma excepcionalidade por alguns motivos: um deles **foi a dificuldade de efetivar empenhos por algumas coordenações**, bem como a saída do contexto pandêmico, que vinha provocando novas ações para efetivação do PROAP. Outro aspecto: o valor de 15% pode ser considerado um ganho em termos gerais, pois, **até 2019, o índice de devolução chegava, em alguns anos, a 30%**. Hoje temos PPG's que conseguem utilizar uma média de 90% a 96%. (grifo e destaque nosso)

5.2 - Conforme relatório financeiro da PROPEP, foram executados 85,48% da verba total, culminando em uma devolução de R\$127.989,84 (cento e vinte e sete mil, novecentos e oitenta e nove reais e oitenta e quatro centavos). Quais as razões para a devolução desse valor, sabendo que estamos em um contexto de escassez de recursos governamentais repassados às universidades? Por que não se obteve êxito em utilizar todo o montante?

R. - Uma das razões foi **a alteração de empenhos, ou seja, solicitação de redistribuição de empenhos fora do prazo de execução, o que acarretou a devolução** de recursos de alguns PPG's. **Precisamos de calendários mais flexíveis e melhor orientação aos programas** para a execução dentro dos prazos federais. (Grifo e destaque nosso)

5.3 - Indo mais a fundo, é possível verificar que alguns PPG's executaram tudo o que receberam (100%), como Agricultura e Ambiente e Antropologia Social, por exemplo. Por outro lado, o PPG de Meteorologia e de Educação executaram pouco mais de 50%, gerando uma taxa de devolução de quase metade dos recursos recebidos. O que o senhor pensa sobre isso? Quais as razões dessa disparidade em relação aos PPG's?

R. - As razões foram já elencadas no item anterior.

APÊNDICE 2

Entrevista com o professor coordenador do PPG específico

Data da entrevista: 28/11/2023

Entrevista realizada por meio do WhatsApp

Considerando que a execução da verba do PROAP, no exercício financeiro de 2022, foi muito baixa - o que representou uma devolução de mais de 40% do recurso recebido da CAPES - e que, neste ano, o PPG que o senhor coordena executou 100% do recurso recebido, concluindo a utilização antes do prazo final, pergunta-se:

1 - Quais as estratégias utilizadas para sanar o problema? O que especificamente o PPG fez de novo para obter tamanho êxito na execução, em comparação com 2022?

R. - O PPG, no início de 2023, fez um planejamento de suas principais atividades a serem realizadas no ano. Isso se deu a partir de um seminário de autoavaliação realizado por todos que formam o programa. Nesse momento, decidimos priorizar a participação de estudantes e professores em eventos, resultado de uma inquietação apresentada pelos estudantes. Sendo assim, em nosso planejamento financeiro optamos em priorizar auxílio financeiro aos estudantes (30%); Passagens e diárias para os docentes (70%), sendo que destes 70%, deveríamos reservar um montante para que a coordenação participasse do seminário de meio termo (CAPES) e representasse o Programa no evento da ANPED. Em síntese, este breve relato simboliza um planejamento de prioridades. Há que se considerar, ainda, que o montante do PROAP 2023 foi de apenas 22 mil. Destacamos que muitos estudantes do PPG não foram contemplados com o auxílio para participar de eventos, devido ao baixo valor recebido. (Grifo e destaque nosso)

2 - Sabendo da diferença representativa entre os dois exercícios, e considerando que a verba repassada às universidades sofreu forte contingenciamento por parte do governo federal, poderia mencionar algumas razões da devolução expressiva no ano passado? Pois, como se pode devolver um recurso que já é escasso?

R. - Penso que no ano de 2022 o PPG fez um planejamento contemplando elementos que não eram prioritários para o momento. Recordo-me que foi gasto apenas a parte do cartão pesquisador, com publicação de e-books; o valor que voltou foi referente a diárias e passagens. Considero que, possivelmente, faltou comunicação para explicar aos membros do Programa como poderiam usar/solicitar os recursos. Neste ano de 2023, assim que o

recurso do PROAP chegou, reunimos o grupo para planejarmos, bem como divulgamos aos docentes e estudantes como poderiam contemplá-los, por meio do planejamento. A comunicação e a transparência foi um elemento necessário. (Grifo e destaque nosso)

3 - Quais as perspectivas do PPG para o ano de 2024 em relação ao PROAP? Já há uma organização prévia para tanto, ou o curso só vai pensar nisso quando receber o recurso?

R. - Em relação ao próximo ano (2024), temos demandas planejadas e que, a depender do valor que receberemos, vamos estabelecer as prioridades. No momento as prioridades são aquelas que podem contribuir diretamente com a avaliação do programa – consultorias externas; publicação de estudantes, egressos e professores; participação da coordenação e membros do colegiado em eventos que contribuam para compreender os processos avaliativos; participação e envolvimento da coordenação no FORPRED Nordeste e Nacional. Nosso planejamento está indo na direção de ações que contribuam para avançar na nota do programa, na perspectiva de recuperarmos o doutorado. OBSERVAÇÃO: O PPG em 2023, além dos 22 mil do PROAP recebeu 40 mil da Plataforma Carolina Bori. Este último recurso chegou para o Programa no segundo semestre. Assim, realizamos outro planejamento para estabelecermos prioridades. Dos 40 mil, 10 mil reservamos para compras de bens de capital e 30 mil para diárias e passagens. Conseguimos comprar como bens e capital: ar condicionado, armários, duas TVs, Caixa de som para equipar o Programa; em relação às diárias e passagens, conseguimos trazer consultor externo para nos ajudar a pensar/avaliar o programa, alguns docentes e a coordenação participaram de eventos importantes para a área. Até o momento, dos 30 mil reservados para diárias e passagens, resta-nos como saldo no SCDP apenas R\$ 6.364. Sendo assim, até o momento utilizamos 22 mil do PROAP + 33.636 mil do Carolina Bori, totalizando 55.636 mil reais. Do que nos restam da Carolina Bori, há previsão para algumas diárias que já foram solicitadas no SCDP. De modo geral, penso que o caminho é planejar coletivamente e comunicar as formas que podemos viabilizar o processo para utilizar o recurso. Lembro, ainda, que a coordenação precisa gerenciar e estar atento para perceber os prazos e as demandas mais urgentes do programa. (Grifo e destaque nosso)

APÊNDICE 3

Entrevista com o professor coordenador do PPG1

Data da entrevista: 18/04/2024

Entrevista realizada por meio do WhatsApp

1 - No exercício financeiro de 2022, foi constatado que o PPG1 devolveu o importe equivalente a R\$5.462,13 (cinco mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e treze centavos). Considerando que isso representou em torno de 44% de tudo o que o PPG recebeu naquele ano, poderia explicar quais as razões dessa devolução? Por que o PPG não utilizou o valor na integralidade?

R. - **Isso foi vestígio ainda da pandemia**, uma vez que nosso PPG destinava o recurso Proap apenas como diárias. Assim, como após a pandemia houve uma redução no número de estudantes em nosso curso e ainda ocorre muito poucos eventos, o recurso não foi utilizado totalmente. (Grifo e estaque nosso)

2 - Houve alguma dificuldade para entender o propósito da verba?

R. - Não. O propósito do recurso está claro para todos nós do PPG1.

3 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para apresentar uma melhor execução no ano seguinte, sabendo que o PPG executou 100% em 2023?

R. - Inicialmente **buscamos atrair mais estudantes para nosso PPG através de dois editais em um mesmo ano e divulgar mais nosso curso junto à comunidade** não apenas da meteorologia, mas também de áreas afins. **Desta forma, teve uma maior entrada de estudantes em 2023 em conjunto com maior número de eventos em nossa área** em nível nacional e internacional. Isso permitiu que tanto estudantes e professores pudessem atender tais eventos e, com isso, utilizou-se todo o recurso Proap. **Além disso, começamos a utilizar alguma parte do Proap para pagamento de artigos científicos em revistas qualificadas da CAPES, o que contribui também para o uso do recurso.** (Grifo e destaque nosso)

4 - Em entrevista com o coordenador de um outro PPG, que apresentou índices semelhantes (baixa execução em 2022 e uma execução integral em 2023), foram indicadas algumas estratégias para o melhoramento (seguem a seguir). Acredita que elas também funcionariam para o PPG1?

As estratégias foram:

- O PPG, no início de 2023, fez um planejamento de suas principais atividades a serem realizadas no ano. Isso se deu a partir de um seminário de autoavaliação realizado por todos que formam o programa. Nesse momento, decidimos priorizar a participação de estudantes e professores em eventos, resultado de uma inquietação apresentada pelos estudantes
- Considero que, possivelmente, faltou comunicação para explicar aos membros do Programa como poderiam usar/solicitar os recursos. Neste ano de 2023, assim que o recurso do PROAP chegou, reunimos o grupo para planejarmos, bem como divulgamos aos docentes e estudantes como poderiam contemplá-los, por meio do planejamento. A comunicação e a transparência foi um elemento necessário.

R. - **Sim, acredito que essa estratégia contribui de forma positiva para qualquer programa.**
*Por exemplo, **sempre que iremos receber recurso proap, nós do PPG1, nos reunimos (colegiado do curso) para discutir como iremos utilizar** o recurso no daquele ano. Sempre pensamos no caminho de melhorar a relação discente-docente visando o indicador de avaliação da CAPES. Por isso, em geral, optamos por diárias e pagamentos de artigos científicos em revistas qualificadas. (Grifo e destaque nosso)*

APÊNDICE 4

Entrevista com o professor coordenador do PPG2

Data da entrevista: 02/05/2024

Entrevista realizada por meio do WhatsApp

1 - No exercício financeiro de 2022, foi constatado que o PPG2 devolveu o importe equivalente a R\$7.888,36 (sete mil, oitocentos e oitenta e oito reais e trinta e seis centavos). Considerando que isso representou em torno de 38% de tudo o que o PPG recebeu naquele ano, poderia explicar quais as razões dessa devolução? Por que o PPG não utilizou o valor na integralidade?

R. - *Em 2022 o PPG2 recebeu R\$ 21.108,00 e alocou recursos em rubricas específicas. Realizamos o levantamento das demandas junto aos alunos e professores para distribuímos os valores de forma a atender o máximo de demandas possíveis, porém alguns alunos desistiram de participar de eventos presenciais. Além disso, como o intervalo é curto para utilização do PROAP referente ao edital de auxílio financeiro ao pesquisador, não conseguimos utilizar em sua totalidade, uma vez que as revistas demoram para responder quanto ao aceite dos artigos. Por fim, não havia mais tempo hábil para transferir recursos entre as rubricas.* (Grifo e destaque nosso)

2 - Houve alguma dificuldade para entender o propósito da verba?

R. - *Não. O propósito da verba é explicado e compreendido por todos que integram o PPGENF.*

3 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para apresentar uma melhor execução no ano seguinte, sabendo que o PPG executou mais de 99% em 2023?

R. - *Em 2023 houve um melhor planejamento quanto ao equilíbrio da distribuição do recurso entre as rubricas, além do comprometimento dos seguimentos do PPG2 em seguir o que foi programado.* (Grifo e destaque nosso)

4 - Em entrevista com o coordenador de um outro PPG, que apresentou índices semelhantes (baixa execução em 2022 e uma execução integral em 2023), foram indicadas algumas estratégias para o melhoramento (seguem a seguir). Acredita que elas também funcionariam para o PPG2?

As estratégias foram:

- O PPG, no início de 2023, fez um planejamento de suas principais atividades a serem realizadas no ano. Isso se deu a partir de um seminário de autoavaliação realizado por todos que formam o programa. Nesse momento, decidimos priorizar a participação de estudantes e professores em eventos, resultado de uma inquietação apresentada pelos estudantes
- . Considero que, possivelmente, faltou comunicação para explicar aos membros do Programa como poderiam usar/solicitar os recursos. Neste ano de 2023, assim que o recurso do PROAP chegou, reunimos o grupo para planejarmos, bem como divulgamos aos docentes e estudantes como poderiam contemplá-los, por meio do planejamento. A comunicação e a transparência foi um elemento necessário.

R. - **As estratégias apresentadas foram implementadas no PPG2 porque já havíamos identificado este problema.** Então, quando soubemos o saldo que tínhamos disponível, realizamos o levantamento das demandas junto a professores e alunos, discutimos em reunião, e fizemos uma distribuição mais equitativa entre as rubricas, tendo em vista a projeção de gastos que tínhamos com cada uma delas. (Grifo e destaque nosso)

APÊNDICE 5

Entrevista com o professor coordenador do PPG3

Data da entrevista: 17/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Coordenador desde 2022 / Vice-coordenador de 2018 a 2022

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao ano anterior?

R. - Fazemos uma reunião com o colegiado para definir a estratégia de gasto. Inicialmente, verificamos se há algum gasto maior que atenderia um grande número de docentes ao mesmo tempo (exemplo.: manutenção de algum equipamento grande). Se houver, separa-se o valor dessa manutenção. Além disso, separamos uma quantia para ficar a cargo da coordenação (normalmente envolvendo diárias e passagens para garantir participação nos foruns de coordenadores da área). O restante do valor do PROAP é então rateado entre todos os docentes. Ano passado e no ano corrente a estratégia foi a de dividir tal montante pelo número de discentes matriculados no ano corrente. Sendo assim, cada orientador ficará com uma quantia proporcional ao número de orientandos novos que ele tem (garantindo que quem pega mais aluno, recebe mais dinheiro).

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - Precisaria saber quanto o PPGNUT devolveu para responder mais acuradamente, apesar de eu me recordar que usamos basicamente todo o recurso. Se for uma pergunta mais generalizada, eu creio que as pessoas devolvem pq o processo é sim burocrático (mais nisso abaixo). Fico no aguardo do percentual de devolução do PPGNUT.

3 - Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - Sim, executar a verba é burocrático. Primeiro, a necessidade de ir ao banco fazer os pagamentos, visto que eu ainda hoje só tenho acesso ao cartão físico, sem internet banking. Como tudo fluía na mão do coordenador, eu entendo alguns colegas que simplesmente não

se disponibilizam pra ficar indo a banco pagar boleto dos demais professores, como eu faço. Ano passado perdi o prazo de um boleto que foi emitido com prazo mais curto por um colega e tive que pagar as custas da multa do meu próprio bolso. Então, a vontade de simplesmente dizer "vai ser tudo para diárias e passagens e quem quiser que peça ao SCDP" é grande. EU soube que há agora acesso via internet banking e isso seria uma mão na roda inclusive se vc souber como eu faço para isso, agradeço. Segundo, a necessidade de adquirir 3 orçamentos de qualquer coisa que formos comprar dificulta muito. As vezes precisamos comprar reagentes, material de laboratorio que simplesmente nao tem 3 empresas que vendam e apesar de haver possibilidade de compra sem os 3 orçamentos, o pesquisador vive trabalhando com medo de errar algo e lá na frente ter que tirar do bolso, em especial o coordenador. Além disso, provavelmente é desatenção minha, mas a todo momento surgem duvidas dos professores sobre "posso comprar tal coisa/contratar tal serviço com a verba??" e a gente nunca sabe se pode ou nao, se há cobertura ou não, o que vai sempre desgastando o processo.

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. - *Em sua maioria sim, mas o final do ponto 3 se encaixa aqui também.*

APÊNDICE 6

Entrevista com o professor coordenador do PPG4

Data da entrevista: 17/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Coordenador desde 2021 e também no período de 2017 a 2019

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao anterior?

R. - O PPGCS teve algumas experiências ruins nos anos anteriores, onde tentou contratar serviços de terceiros PJ com a participação da PROGINST. A partir desse momento passamos a concentrar nossos recursos em 2 rubricas - auxílio ao estudante (que tem uma demanda alta e o retorno do recurso é mais difícil) e auxílio financeiro ao pesquisador. No auxílio financeiro ao pesquisador a coordenação tem mais facilidade em manipular os recursos, de fazer ajustes. Outra ação que ajuda é dividir os recursos entre os interessados, assim cada um sabe quanto tem a disposição e descreve a necessidade, ou seja, distribui os recursos na aquisição de insumos ou de serviços de terceiros, basta a coordenação acompanhar os gastos.

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - Um motivo que sempre apontamos vai ser a burocracia, embora com a possibilidade do cartão pesquisador e do auxílio ao pesquisador, isso ficou mais difícil de acontecer no PPGCS. A burocracia atrapalha quando envolve mais de 1 órgão da instituição como na contratação de serviços de terceiros PJ, com a PROGINST.

3 – Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - Sempre há, mas entendemos que são necessárias, como a apresentação de 3 orçamentos ou carta de exclusividade. O gasto com serviços de terceiros PF poderia ajudar bastantes, mas entendo que a legislação não permite.

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode

ser empregado?

R. – *Sim, temos um claro entendimento.*

APÊNDICE 7

Entrevista com o professor coordenador do PPG5

Data da entrevista: 17/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Membreiro do Comitê de Ética em Pesquisa (Animais) da UFAL

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao anterior?

R. - *Mantivemos a estratégia do ano de 2021, com ampla divulgação entre os docentes do recebimento do recurso, possibilitando todos terem acesso. Além disso, direcionamos para apenas uma rubrica, diminuindo a dificuldade de gestão dos recursos (decisão também relacionada ao perfil do PPG à época).*

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - *Falta de organização dos docentes para a elaboração dos orçamentos e planejamento das demandas e liberação dos recursos praticamente no segundo semestre, com prestação de contas geralmente a ser finalizada em outubro/novembro, diminuindo o prazo para a execução.*

3 – Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - *Especificamente para o ano de 2022 não enfrentamos dificuldades, devido à centralização dos recursos em rubrica única.*

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. – *Sim.*

APÊNDICE 8

Entrevista com o professor coordenador do PPG6

Data da entrevista: 18/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Líder do Laboratório de História e Estudo das Religiões

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao anterior?

R. - O PPGH costuma decidir coletivamente em reunião do pleno a divisão do uso da verba PROAP, levando em conta as demandas do programa e o que ajudaria a consolidar na avaliação da CAPES. Em 2022, ainda sob forte impacto da pandemia de covid-19, o programa decidiu investir a verba em auxílios aos estudantes e produção do Prêmio PPGH de dissertações. [Salvo engano, nessa época eu não era coordenadora e apesar de estar na vice-coordenação não tenho o registro comigo]. Em 2023, por conta da grande demanda de atividades docentes em eventos, reservamos a verba para diárias e passagens, de docentes e discentes. Em 2024, também definimos coletivamente o uso do PROAP para diárias e passagens uma vez que a verba de apoio PDPG não será suficiente, e percebemos como é importante que discentes e docentes possam participar de eventos nacionais e internacionais, o que incentiva a produção intelectual e traz bons resultados para avaliação do programa.

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - Essa resposta, obviamente, só pode ser relativa e considerando o contexto e conjuntura política e econômica. Não há nenhuma avaliação legítima sem considerar os impactos da pandemia, não somente na vida dos discentes, mas nos docentes também. A contínua desvalorização da educação pública, a enorme atribuição de tarefas que as coordenações dos programas tem, com carga horária imensa entre graduação e pós, falta de técnicos administrativos nos programas, o nosso mesmo conta somente com uma técnica e na situação do ICHCA, especialmente, há inúmeros problemas relacionados a organização da unidade e a falta de técnicos de modo geral. É preciso ver a situação dos programas que devolveram

recursos e não buscar uma resposta genérica e superficial, que encubra as deficiências estruturais da universidade e jogue a responsabilização somente nos ombros dos docentes coordenadores.

3 – Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - De modo geral não, a equipe da PROPEP sempre contribuiu com as dúvidas e encaminhamentos. A dificuldade por vezes ocorre quando a verba demora para chegar e o tempo de execução é curto. Considero positivo e espero que isso permaneça o fato da PROPEP gerir a verba. Alguns programas e outras IES são os coordenadores que fazem isso, penso que é um absurdo tendo em vista o acúmulo de tarefas que nos pesam. A verba PDPG é gerenciada pela coordenação, se por um lado facilita na hora de repassar diárias, por outro, é mais um trabalho que atravessa as atividades pedagógicas.

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. - Sim, sempre consideramos que o uso da verba é para a melhoria da qualidade de formação e pesquisa do PPGH.

APÊNDICE 9

Entrevista com o professor coordenador do PPG7

Data da entrevista: 18/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Coordenador desde 2023

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao anterior?

R. - Fazemos o planejamento para execução do recurso PROAP baseado no ano anterior, para que possamos fazer a distribuição do recurso dentro das rubricas: auxílio ao estudante, serviço de terceiros PJ e auxílio financeiro ao pesquisador. Ao ser sinalizado o recurso, encaminhamos email aos discentes solicitando previsão de demanda de recurso com diárias e taxa de inscrição em eventos científicos, nacionais e internacionais. A partir dessa planilha, definimos o percentual a ser destinado para participação dos discentes em eventos. O percentual restante é destinado ao auxílio financeiro ao pesquisador (cartão pesquisador). Também lançamos dois editais internos: um para financiamento de ebooks com participação de docentes e discentes do Programa e outro para publicação de Teses e Dissertações defendidas recentemente, as quais são indicadas pelos orientadores e avaliadas por uma Comissão Interna. Próximo ao prazo limite de execução das rubricas de auxílio ao estudante (diárias) e serviço de terceiros PJ (taxa de inscrição nos eventos), solicitamos o remanejamento do saldo restante para o cartão pesquisador. A partir do saldo do cartão pesquisador, verificamos quantos ebooks conseguimos publicar naquele ano (variando também pela demanda). O saldo restante é destinado à manutenção do espaço físico, como manutenção de nobreaks, equipamentos de pesquisa etc. Dessa forma, temos conseguido executar bem o recurso PROAP.

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - Desde 2021, não temos devolvido recurso PROAP devido ao planejamento relatado acima.

3 – Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R – Não.

4 – Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. – Sim. A equipe da PROPEP sempre esteve à disposição para auxiliar no esclarecimento das dúvidas, com retorno em tempo breve.

APÊNDICE 10

Entrevista com o professor coordenador do PPG8

Data da entrevista: 18/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

É também membro colaborador do PPG de Engenharia de Computação da UPE (Universidade de Pernambuco)

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao anterior?

R. - Devido ao fato de o PPGI ter mantido a nota 3 por três avaliações consecutivas, não recebemos verba no último ano. Já em 2022, mantivemos o mesmo planejamento dos anos anteriores.

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - A devolução dos recursos ocorre devido ao engessamento na aplicação dos mesmos, resultando em necessidades que não são cobertas pelo PROAP. Por exemplo, nosso programa perdeu uma impressora devido a goteiras causadas pelas chuvas no início do ano, e o PROAP não cobre a reposição desse tipo de equipamento.

3 – Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - Sim, a principal dificuldade enfrentada pelo nosso programa é o pagamento de inscrições em eventos internacionais. Essa questão já foi reportada à PROPEP, mas ainda não foi solucionada.

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. - Sim, houve uma clara compreensão sobre a finalidade do PROAP e como os recursos podem ser empregados.

APÊNDICE 11

Entrevista com o professor coordenador do PPG9

Data da entrevista: 18/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Coordenador desde 2021

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao anterior?

R. - *Levantamento das demandas dos docentes do programa com antecedência;*

- *Realização de contratos com prestadores de serviços que recebem o pagamento sem ter necessariamente concluído o serviço contratado, especialmente quando se trata de um serviço que exige um bom tempo para conclusão, como a elaboração de um novo site para o programa ou a realização de revisões e traduções de artigos científicos para periódicos em língua inglesa, cujas demandas dos docentes e discentes podem ocorrer ao longo de um ano.*

- *Início do processo de pagamento por nota de empenho com bastante antecedência das taxas de inscrição para participação de docentes e discentes em eventos científicos nacionais e internacionais.*

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - *Acredito que a PROPEP deve estabelecer uma data limite para apresentação das demandas dos PPG's, e no caso de sobra de recurso, investir em ações que possam beneficiar todos os PPG's, como o pagamento de taxas de publicação ou serviços de tradução de artigos científicos por meio de editais específicos.*

3 – Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. – *Sim, mas não a ponto de inviabilizar a utilização do recurso.*

4 – Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. – Sim.

APÊNDICE 12

Entrevista com o professor coordenador do PPG10

Data da entrevista: 18/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Participou também da Comissão de Avaliação de Desempenho Acadêmico dos Mestrandos do PPGQB no ano de 2017

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao ano anterior?

R. - *Avaliamos sempre o ano anterior para distribuição do novo recurso. Como a estratégia tem dado certo (sem devolução dos valores), não fizemos novo planejamento.*

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - *A maior parte do recurso proap era culturalmente gasta com diárias e passagens. Pós pandemia as viagens científicas vêm sendo retomadas após poucos... Acredito que seja o principal motivo da devolução do recurso.*

3 - Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - *Não.*

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. - *Sim.*

APÊNDICE 13

Entrevista com o professor coordenador do PPG11

Data da entrevista: 19/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Já foi também Diretor-geral do Campus de Arapiraca no período de 2010 a 2014

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao ano anterior?

R. - O PPGAA/UFAL a partir do ano de 2022 iniciou priorizar a execução total dos recursos PROAP, evitando ocorrer a devolução do mesmo como ocorrido nos anos anteriores. Em reunião o Colegiado do PPGAA decidiu priorizar as demandas dos docentes de acordo com as rubricas destinadas pelo PROAP (auxílio ao estudante, serviço de terceiros PJ e auxílio financeiro ao pesquisador). Estimulamos o uso dos recursos principalmente para participação dos discentes em eventos nacionais e internacionais dentro do país por meio das demandas com diárias para pagamento de inscrição. Também usamos para auxílio financeiro ao pesquisador e serviço de terceiros PJ. Também foi dado destino à manutenção e equipamentos do PPGAA. Executando o total do recurso PROAP.

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - Exatamente. Se devolver, não tem o porquê reclamar por falta e/ou corte de recursos. Por isso que o PPGAA/UFAL vem buscando priorizar o uso total dos recursos destinados pelo PROAP.

3 - Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - Não. Sempre bem atendido pela equipe PROAP/PROPEP.

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. - Sim. A equipe PROAP/PROPEP tem sido objetiva e clara, buscando responder em tempo

hábil.

APÊNDICE 14

Entrevista com o professor coordenador do PPG12

Data da entrevista: 22/06/2024

Entrevista realizada via e-mail

Vice-coordenadora desde 2022

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao ano anterior?

R. - Nós sempre utilizamos o ano anterior como base para o planejamento do ano seguinte. Nós lançamos editais internos (discentes e docentes) para o gasto do recurso proap com prazos que possibilitem uma nova rodada de consultas para viabilizar o gasto do recursos a tempo. Nós sempre reservamos parte do recurso em diárias e passagem para trazer um avaliador externo (normalmente a coordenação da Biodiversidade), como este recurso sempre fica sobre execução da coordenação nós executamos assim que o recurso é liberado, assim podemos remanejar o que sobrar. Após a primeira rodada do edital interno, nós já fizemos um mapeamento dos docentes que historicamente têm demandas por recurso, que conseguem executar e que tem alta produtividade, mas que já foram contemplados na primeira rodada. Desta forma, assim que chega ao fim o prazo da utilização do recurso pelos docentes, nós já consultamos os docentes que já tinham demandas reprimidas e como estes já estavam preparados para essa potencial oportunidade, nós conseguimos executar o recurso rapidamente. Com essas estratégias, nós conseguimos executar mais de 90% dos recursos.

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - A devolução de pequenas quantidades algumas vezes é inevitável devido a pequenas sobras, pois nem todas as compras juntas conseguem somar o montante inteiro e de maneira geral não temos muito tempo para executar e remanejar.

3 - Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - Não posso dizer que temos dificuldades burocráticas, mas a necessidade de 3 orçamentos

dificulta um pouco o processo.

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. – *Sim.*

APÊNDICE 15

Entrevista com o professor coordenador do PPG13

Data da entrevista: 05/07/2024

Entrevista realizada via e-mail

Ingressou na coordenação do PPG neste ano de 2024

1 - Quais as estratégias utilizadas pelo programa para executar a verba do PROAP recebida no exercício de 2022? O PPG fez algum novo planejamento em relação ao ano anterior?

R. - No ano de 2022 fizemos um planejamento prévio, a partir da experiência do ano anterior. Já sabíamos que queríamos publicar um livro e que o restante do valor seria para apoiar os estudantes (auxílio ao estudante). Assim, consultamos os estudantes sobre a participação em eventos para aquele ano e fizemos a cotação para a publicação de nosso primeiro livro. Com esta previsão, fizemos a divisão de recursos e conseguimos administrar dentro do período determinado pelo PROAP. Fazemos um levantamento com os estudantes, e para a divisão de cotas de auxílio consideramos a cidade do evento, assim, se um estudante participará de um evento em Belém, receberá mais cotas de auxílio do que o estudante que irá para evento em Recife, por exemplo. Com esta organização conseguimos contemplar todos os estudantes, com valores equivalentes às suas necessidades.

2 - Sabendo do forte contingenciamento de recursos pelo qual têm passado diversas instituições federais de ensino superior, como pode ser explicada a devolução de parcela do recurso recebido? Ora, se a universidade reclama por mais verba, por que se devolvem recursos?

R. - No primeiro ano do PPGEFOP (2021), devolvemos todo o recurso (5 mil) porque o serviço terceirizado cometeu um erro na impressão de nossos livros e não conseguiu enviar os novos livros no prazo de execução. Então, sabendo que o dinheiro que recebemos é pouco, acredito que quando há devolução é por conta de algum problema imprevisto, que pode ocorrer na execução de qualquer plano.

3 - Houve alguma dificuldade burocrática para executar a verba?

R. - Quando a solicitação de auxílio aos estudantes e as diárias e passagens passaram a ser executadas via SCDP e SIPAC ficou mais complicado, mas acho que isso foi depois de 2022.

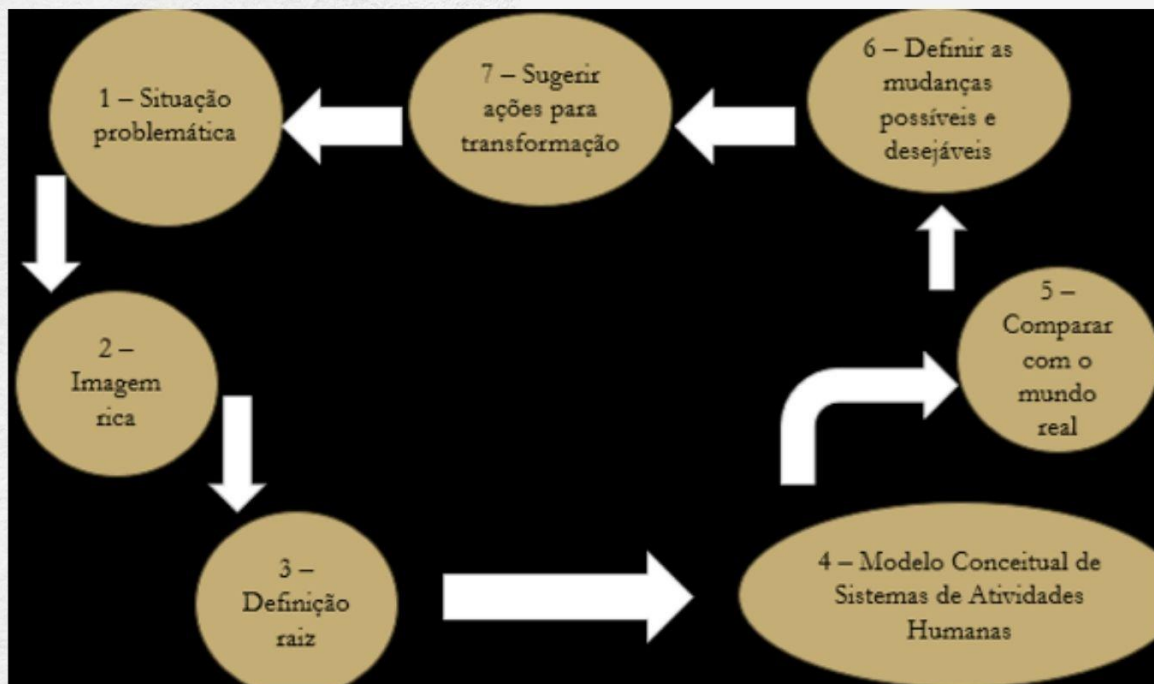
A principal dificuldade é que o prazo é sempre de seis meses. De janeiro a julho não temos recursos para atividade alguma. Se houver evento no primeiro semestre do ano, os estudantes não terão auxílio para participar. É muito restritivo.

4 - Houve clara compreensão a respeito da finalidade do PROAP e como o recurso pode ser empregado?

R. - Acredito que sim. É uma verba para fortalecer as ações da Pós-graduação, em vários sentidos. Nós empregamos muito na disseminação de nossos trabalhos de pesquisa (livros e traduções) e no intercâmbio com outras instituições através de eventos dos quais os nossos estudantes participam.

PTT (Produto técnico-tecnológico)

https://www.canva.com/design/DAF1IN8F3js/voNi-Xt1X3CifSTgB61V0g/edit?utm_content=DAF1IN8F3js&utm_campaign=designshare&utm_medium=link2&utm_source=sharebutton



***FRAMEWORK* SISTÊMICO PARA A GESTÃO OTIMIZADA DOS RECURSOS DO PROAP NA UFAL**

CONTEXTO

No exercício financeiro de 2022, foi constatado que vários PPG's (Programas de Pós-Graduação) não chegaram a utilizar os valores enviados pela CAPES, em relação à rubrica do PROAP, na totalidade.

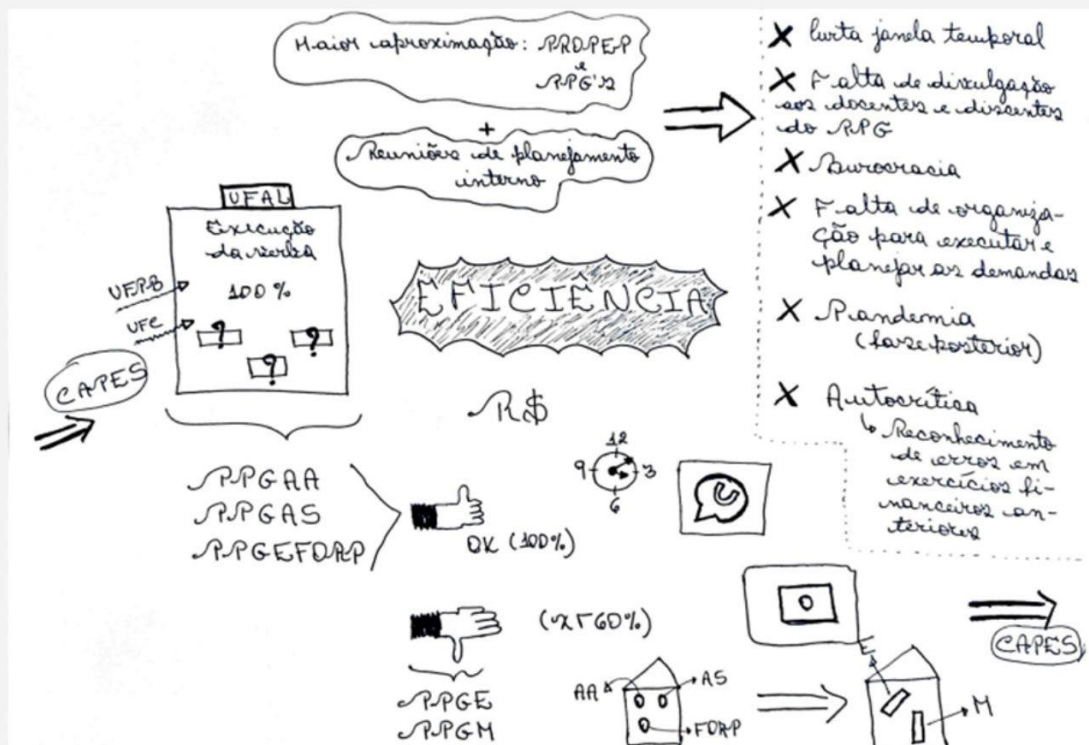
Em casos específicos, houve a utilização de menos de 60% da quantia recebida pelo respectivo programa. Como consequência, a verba enviada pela CAPES à UFAL, no tocante à rubrica ora discutida, acabou sendo devolvida.

Foi possível conferir PPG's que utilizaram pouco mais de 50% da verba recebida, como destacado no tópico anterior. Somados, os PPG's de Educação e de Meteorologia, por exemplo, deixaram de utilizar um total de R\$32.204,56 (trinta e dois mil, duzentos e quatro reais e cinquenta e seis centavos), conforme informação da PROPEP – ou seja, aquilo que não foi executado, aquilo que deixou de ser utilizado.

É possível mencionar – além desses casos extremos – outros pontos reveladores da não utilização (como Matemática e Direito – deixaram de executar mais de 30%), e que também merecem uma atenção peculiar, pois sinalizam um problema que parece se diluir entre os programas *stricto sensu* da UFAL.

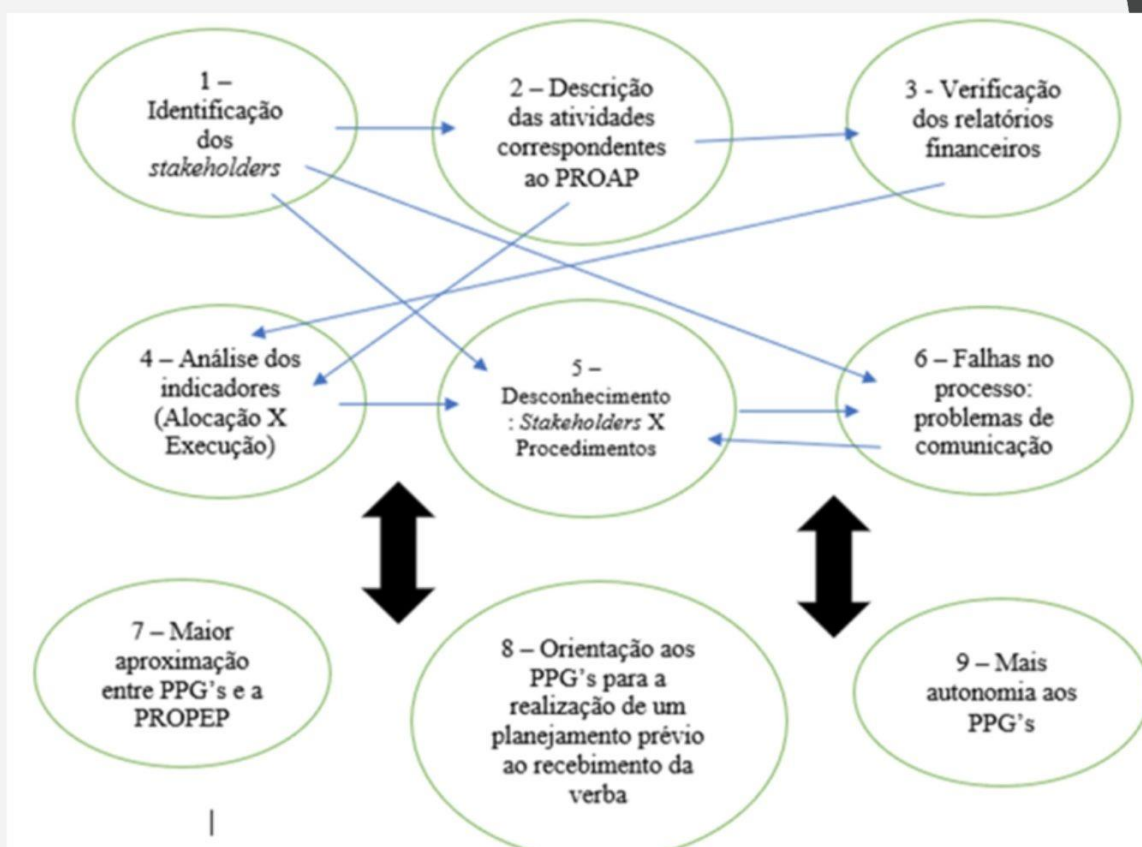
Ante o exposto, cumpre investigar o porquê de a execução desse recurso não atingir percentuais maiores, bem como compreender as razões das diferenças entre os PPG's, e avaliar a eficiência da distribuição dos recursos entre os programas da universidade.

Para tanto, foram analisados documentos financeiros, bem como estudos correlatos à questão da eficiência na gestão de recursos públicos. Além disso, foram realizadas duas entrevistas com servidores, a fim de compreender mais a fundo a problemática.



PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

Relatório técnico apresentado pelo(a) mestrando(a) FREDERICO JOAQUIM GOMES DE MELLO FARIAS ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do(a) docente MÁDSON BRUNO DA SILVA MONTE, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 03

Contexto 04

Público-alvo da proposta 05

Descrição da situação-problema 06

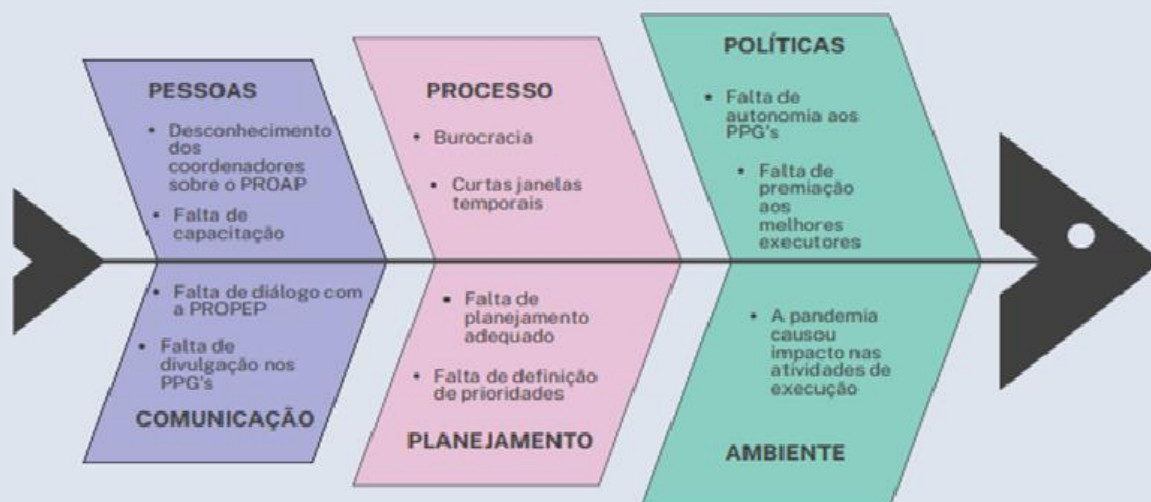
Objetivos da proposta de intervenção 07

Proposta de intervenção 08

RESUMO

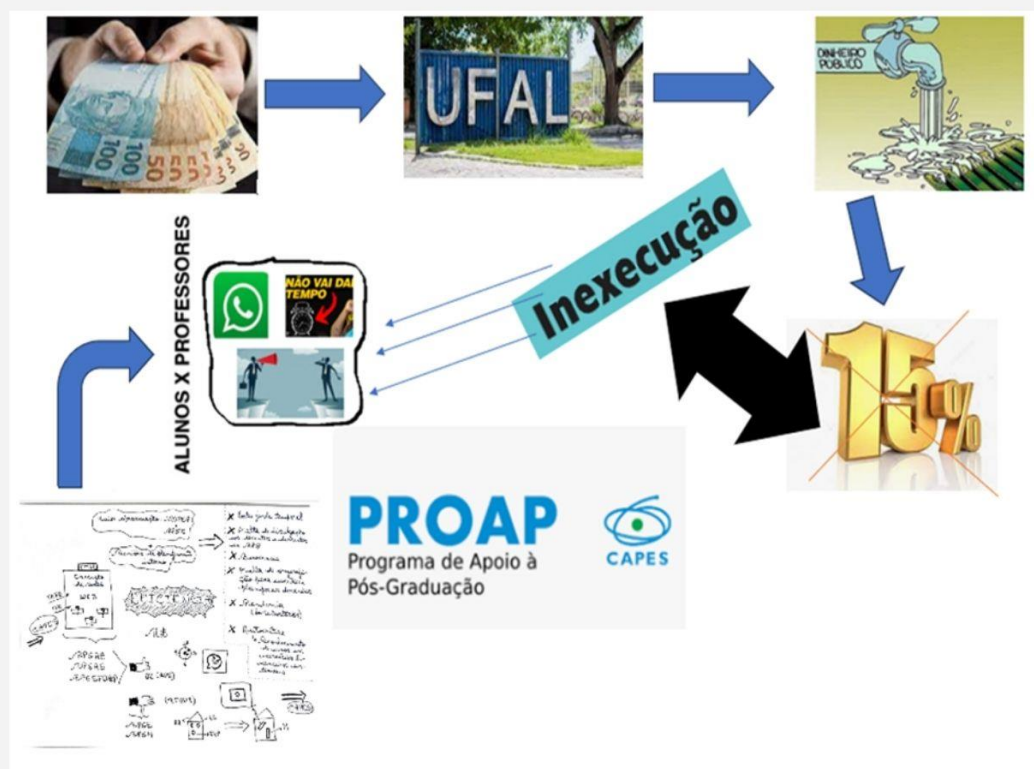
Recurso enviado pelo MEC à UFAL anualmente, o Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) consiste em uma verba que visa proporcionar melhores condições para a formação de recursos humanos, bem como para a produção e o aprofundamento do conhecimento nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, mantidos por instituições públicas brasileiras. Ocorre que, no exercício financeiro de 2022, foi constatada uma devolução expressiva desse recurso pela Universidade Federal de Alagoas. Diante disso, a proposta apresentada procura analisar o que houve naquele ano, bem como propor alternativas para que os recursos destinados ao PROAP sejam utilizados de forma integral pelos gestores, a fim de contribuir para a melhoria efetiva dos programas de pós-graduação e evitar o desperdício da verba.

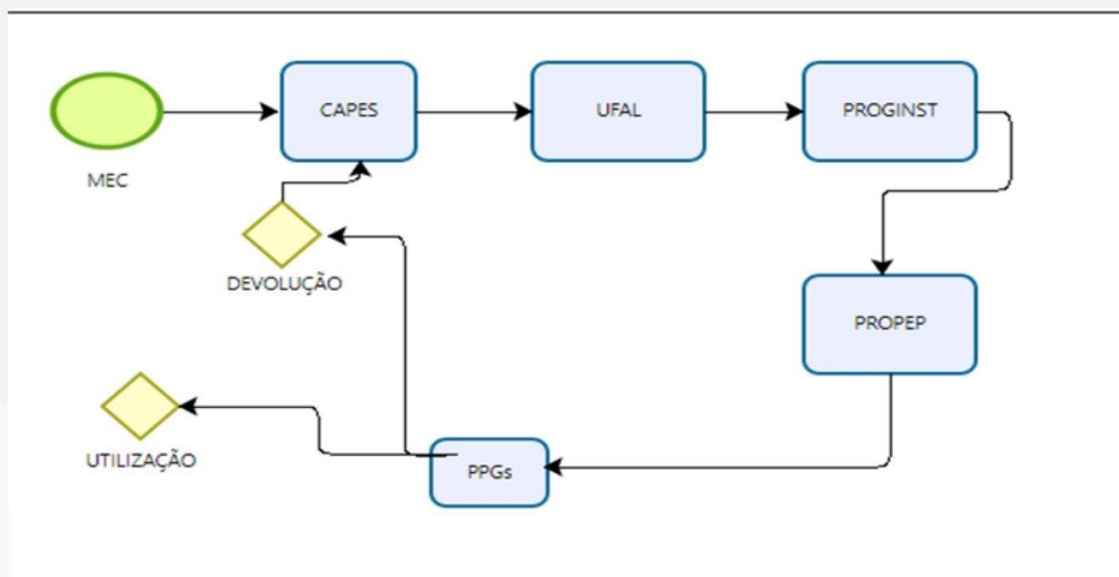
DEVOLUÇÃO DO RECURSO DO PROAP



PÚBLICO-ALVO

- *Coordenadores dos programas de pós-graduação *stricto sensu*
- *Membros da equipe do PROAP
- *Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação
- *Coordenador da Coordenadoria de Pós-Graduação
- *Reitor da universidade





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A devolução de R\$127.989,84 (cento e vinte e sete mil, novecentos e oitenta e nove reais e oitenta e quatro centavos) – o que corresponde a 14,52% do total do recurso recebido referente ao PROAP – no exercício de 2022.

A partir da descrição do problema apresentado, procurar-se-á compreender as razões desse desperdício e tentar sugerir alternativas de melhoria.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Pergunta principal: Compreender o que impede uma melhor gestão do recurso do PROAP na UFAL

Perguntas secundárias: Verificar **1** - Por que os recursos públicos não chegam a ser utilizados na integralidade? **2** - Qual o problema específico dos executores na operacionalização? **3** - Sabendo que, em casos mais severos, o percentual de devolução superou a casa dos 30% em relação a um determinado PPG, o que pode ser feito para que - mesmo sem atingir a totalidade na utilização - esse percentual seja menor, atingindo a casa dos 5%?

Qual o principal problema que impede uma melhor gestão do recurso do PROAP no âmbito da UFAL?

4 - Será que o órgão gestor responsável por gerir o recurso orientou da forma correta os destinatários, no âmbito da instituição pública respectiva? **5** - É possível que os executores tenham encontrado dificuldades em utilizar os recursos? **6** - Que barreiras específicas contribuem para a devolução da verba? **7** - Esse problema aconteceu também em outras instituições de ensino superior, ou apenas na UFAL?

Tabela 8 - Acompanhamento da execução (PPG's com menor índice/2022)

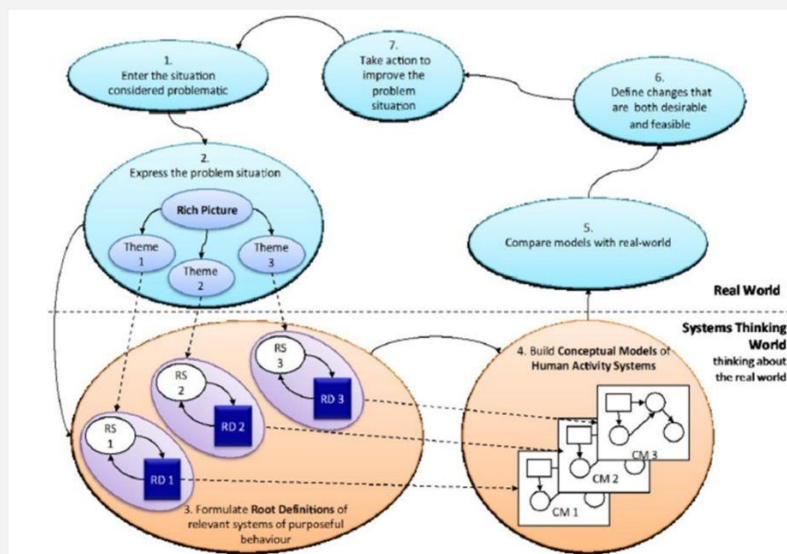
PPG	NATUREZA DESPESA	ALOCADO	EXECUTADO	SALDO	% EXEC
PPG - DIREITO	339014 - DIÁRIAS	2.136,00	985,39	1.150,61	46,13%
	339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	8.000,00	4.300,00	3.700,00	53,75%
	339033 - PASSAGENS	5.000,00	4.429,00	571,00	88,58%
PPG - DIREITO Total		15.136,00	9.714,39	5.421,61	64,18%
PPG - EDUCAÇÃO	339014 - DIÁRIAS	12.681,20	5.935,42	6.745,78	46,80%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	12.681,20	7.040,00	5.641,20	55,52%
	339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	19.021,80	19.020,00	1,80	99,99%
	339033 - PASSAGENS	19.021,80	4.668,15	14.353,65	24,54%
PPG - EDUCAÇÃO Total		63.406,00	36.663,57	26.742,43	57,82%
PPG - ENFERMAGEM	339014 - DIÁRIAS	2.988,00	1.813,15	1.174,85	60,66%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	5.120,00	1.920,00	3.200,00	37,50%
	339020 - AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	11.000,00	9.486,49	1.513,51	86,24%
	339033 - PASSAGENS	2.000,00	0,00	2.000,00	0,00%
PPG - ENFERMAGEM Total		21.108,00	13.219,64	7.888,36	62,63%
PPG - MATEMÁTICA	339014 - DIÁRIAS	3.390,00	3.242,31	147,69	95,64%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	640,00	640,00	0,00	100,00%
	339033 - PASSAGENS	1.870,00	0,00	1.870,00	0,00%
PPG - MATEMÁTICA Total		5.900,00	3.882,31	2.017,69	65,80%
PPG - MATEMÁTICA - UFBA-UFAL	339014 - DIÁRIAS	7.740,00	4.712,77	3.027,23	60,89%
	339033 - PASSAGENS	8.010,00	5.447,78	2.562,22	68,01%
PPG - MATEMÁTICA - UFBA-UFAL Total		15.750,00	10.160,55	5.589,45	64,51%
PPG - METEOROLOGIA	339014 - DIÁRIAS	11.330,00	5.867,87	5.462,13	51,79%
	339018 - AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE	1.280,00	1.280,00	0,00	100,00%
PPG - METEOROLOGIA Total		12.610,00	7.147,87	5.462,13	56,68%

Fonte: PROPEP, 2023.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

- ***Benchmarking**
- ***Accountability**
- ***Inovação**
- ***Melhorar o diálogo entre os PPG's e a PROPEP**
- ***Facilitar a efetivação dos empenhos**
- ***Conferir mais autonomia aos PPG's**
 - **Que possam realizar a alteração de empenhos sem precisar solicitar à PROPEP
- ***Calendários mais flexíveis**
- ***Melhor orientação aos programas**
- ***Planejamento das atividades de execução**
- ***Divulgação mais eficaz dentro dos cursos**

A proposta de intervenção engloba uma série de medidas verificadas ao longo do estudo, obtidas por meio das **pesquisas de estudos semelhantes**, bem como das **entrevistas realizadas com os servidores envolvidos na gestão e na execução** da verba do PROAP



***Verificar os relatórios financeiros com mais propriedade**

**O propósito é aprimorar a execução no exercício subsequente

***Premiar os PPG's com maior índice de execução**

**A fim de incentivar e estimular os demais

Explicar melhor aos PPG's a respeito a respeito dos procedimentos de solicitação*➤ Planejamento coletivo interno de cada PPG****➤ Melhor gerência do recurso pelos PPG's**

*Atenção para perceber os prazos

*Atenção para as demandas mais urgentes

➤ Enumerar os *stakeholders* de forma clara, a fim de ouvi-los**➤ Montar um grupo de *WhatsApp* com o PPG's****➤ Agendar visitas pontuais aos PPG's**

*Não necessariamente periódicas

➤ Manter mais contato com os PPG's por meio telefônico e via correio eletrônico

*Com o propósito de conferir se estão enfrentando alguma dificuldade

➤ Instruir os PPG's já no início do exercício financeiro**➤ Utilização do seguinte aplicativo para dirimir dúvidas em relação ao PROAP: <https://talktoproap.streamlit.app/>**

Discente: Frederico Joaquim Gomes de Mello Farias

Orientador: Madson Bruno da Silva Monte

Universidade Federal

21 de fevereiro de 2024

