**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ**
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**
**ECONOMIA REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DREIKE ALVES BARBOSA**

# Avaliação do PNAES sob o enfoque tridimensional estrutura-processo-resultado: um estudo de caso na UFSB

**ILHÉUS-BA**

**2022**

**DREIKE ALVES BARBOSA**

# Avaliação do PNAES sob o enfoque tridimensional estrutura-processo-resultado: um estudo de caso na UFSB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz.

**Área de concentração**: Estado, Sociedade e Mercado

**Orientador**: Dr. João Pedro de Castro Nunes Pereira

**ILHÉUS-BA**

**2022**

# FICHA CATALOGRÁFICA

B238 Barbosa, Dreike Alves.
Avaliação do PNAES sob o enfoque tridimensional estrutura – processo – resultado : um estudo de caso na UFSB / Dreike Alves Barbosa. – Ilhéus : UESC, 2022.
116f.
Orientador : João Paulo de Castro Nunes Pereira..
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz. Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Políticas Públicas.

Inclui referências.

1. Estudantes – Auxílio financeiro – Bahia, Sul – Avaliação. 2. Estudantes – Auxílio financeiro – Política governamental. 3. Universidade Federal Sul da Bahia. I. Pereira, João Paulo de Castro Nunes. II. Título.

CDD – 371.22098142

**DREIKE ALVES BARBOSA**

**AVALIAÇÃO DO PNAES SOB O ENFOQUE TRIDIMENSIONAL ESTRUTURA-PROCESSO-RESULTADO: UM ESTUDO DE CASO NA UFSB**

Ilhéus-BA. 22 de julho de 2022

---

**Prof. Dr. João Pedro de Castro Nunes Pereira**

UESC- Universidade Estadual de Santa Cruz

Orientador

---

**Prof[a]. Dra. Luiza Reis Teixeira**

UFBA- Universidade Federal da Bahia

Examinadora Externa

---

**Prof[a]. Dra. Lessí Inês Farias Pinheiro**

UESC- Universidade Estadual de Santa Cruz

Examinadora Interna

*“Você é o único representante do seu sonho na face da terra”.*

Emicida

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado forças e sabedoria para conseguir concluir essa etapa tão importante para mim em um momento de incertezas. À minha família e aos amigos pelo apoio de sempre, pela alegria por me ver alcançar os meus objetivos. Aos colegas da UFSB que me apoiaram e me incentivaram. Às contribuições do meu orientador João Pedro e às professoras Lessi e Luiza que participaram do exame de qualificação contribuíram no andamento desta pesquisa.

**Avaliação do PNAES sob o enfoque tridimensional estrutura-processo-resultado: um estudo de caso na UFSB.**


## RESUMO

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) visa proporcionar aos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica as condições democráticas e equitativas de permanência e minimizar os efeitos das desigualdades e regionais com o intuito de melhorar o desempenho acadêmico permitindo a conclusão do curso em tempo hábil para formação, reduzindo as taxas de retenção e a evasão do ensino superior. Além da determinação de realização de ações de assistência estudantil em vários eixos de atuação, o Decreto 7.234/2010 prescreve às instituições federais de ensino a necessidade de fixação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa. Nessa perspectiva, este trabalho busca avaliar a aplicação do PNAES na Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) sob o enfoque tridimensional estrutura-processo-resultado. Em relação ao caminho metodológico percorrido, o estudo possui natureza qualitativa baseada em estudo de caso, apoiado por pesquisa documental e bibliográfica. A avaliação proposta neste estudo consiste em uma adaptação de uma metodologia de avaliação sistêmica de qualidade de programas direcionados a serviços de saúde proposto e desenvolvido por Donabedian (1980). Para isso, foi definido o escopo e alcance de investigação de cada uma das dimensões, bem como o conteúdo de interesse, a fim que fossem identificadas a relação entre elas no alcance dos objetivos do programa. Os resultados das análises dos dados permitiram ao final compreender a materialização, a abrangência e a execução do programa sob a ótica das três dimensões. Em relação à dimensão estrutura, foi identificada a institucionalização das ações de assistência estudantil desde o surgimento da universidade, bem como a construção de estruturas formais e não formais voltadas para a implantação da política. Quanto à dimensão processo, foram identificados, ao longo do período pesquisado, avanços na operacionalização dos fluxos de seleção de beneficiários, ao passo que foram verificados entraves nos critérios de concessão e permanência dos estudantes no programa, como também, falhas no mecanismo de prestação de contas e controle social. Na dimensão resultados, constatou-se que a UFSB executa ações de assistência estudantil em todos os eixos determinados pelo PNAES, entretanto, a alocação dos recursos orçamentários é realizado de maneira desigual entre os eixos e sem critério definido. Por fim, concluiu-se que a aplicação do PNAES constitui uma política essencial à manutenção do binômio acesso e permanência dos discentes socioeconomicamente vulneráveis no contexto da redução das desigualdades e oportunização de conclusão do percurso acadêmico na UFSB. Todavia, é necessário que a aplicação dessa política pública seja aperfeiçoada, sobretudo, no que se refere ao estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação dessa política.



**Palavras-chaves:** Avaliação. PNAES. Assistência estudantil. UFSB

**Evaluation of PNAES under the three-dimensional structure-process-result approach: a case study at UFSB.**


## ABSTRACT

The National Student Assistance Program (PNAES) aims to provide students in socioeconomic vulnerability with democratic and equitable conditions of permanence and minimize the effects of regional and inequalities in order to improve academic performance, allowing the completion of the course in a timely manner for training, reducing retention and dropout rates from higher education. In addition to the determination to carry out student assistance actions in various axes of action, Decree 7,234/2010 prescribes to federal educational institutions the need to establish mechanisms for monitoring and evaluating the program. In this perspective, this work seeks to evaluate the application of the PNAES at the Federal University of Southern Bahia (UFSB) under the three-dimensional structure-process-result approach. Regarding the methodological path taken, the study has a qualitative nature based on a case study, supported by documental and bibliographic research. The evaluation proposed in this study consists of an adaptation of a methodology for systemic evaluation of the quality of programs aimed at health services proposed and developed by Donabedian (1980). For this, the scope and scope of investigation of each of the dimensions was defined, as well as the content of interest, in order to identify the relationship between them in achieving the program's objectives. The results of the data analysis allowed, in the end, to understand the materialization, scope and execution of the program from the perspective of the three dimensions. Regarding the structure dimension, the institutionalization of student assistance actions since the emergence of the university was identified, as well as the construction of formal and non-formal structures aimed at implementing the policy. As for the process dimension, advances in the operationalization of beneficiary selection flows were identified over the period studied, while obstacles were verified in the criteria for granting and permanence of students in the program, as well as failures in the mechanism for providing accounts and social control. In the results dimension, it was found that UFSB performs student assistance actions in all axes determined by the PNAES, however, the allocation of budgetary resources is performed unevenly between the axes and without defined criteria. Finally, it was concluded that the application of the PNAES constitutes an essential policy to maintain the binomial access and permanence of socioeconomically vulnerable students in the context of reducing inequalities and providing the opportunity to complete the academic path at UFSB. However, it is necessary that the application of this public policy be improved, especially with regard to the establishment of monitoring and evaluation mechanisms of this policy.



**Keywords:** Evaluation. PNAES. Student assistance. UFSB

## LISTA DE TABELA

Tabela 1- Valores pagos de Auxílio alimentação (2020) .....94

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Execução dos recursos orçamentários do PNAES (2014-2020).....89

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz de avaliação do programa de Assistência estudantil da USFB.....48
Quadro 2- Cursos ofertados no primeiro ciclo de formação. .....54
Quadro 3- Cursos de segundo ciclo ofertados pela UFSB por Centro de Formação e campus (2020) .....54
Quadro 4- Cursos de terceiro ciclo (pós-graduação) ofertados pela UFSB por nível de enquadramento (2020).....55
Quadro 5- Formas de ingresso nos cursos de graduação (1º ciclo). .....57
Quadro 6- Distribuição de vagas supranumerárias.....60
Quadro 7- Bolsas e auxílios distribuídos pelo PAP.....72
Quadro 8- Modalidade e valores do auxílio transporte em 2020 .....95

## LISTA DE FIGURAS

Figure 1- Modelo de Avaliação Tridimensional .....47
Figure 2- Mapa de localização da UFSB no território Sul da Bahia .....51
Figure 3- Arquitetura curricular da UFSB.....53
Figure 4- Distribuição de reserva de vagas em cursos de 1º e 2º ciclos .....60
Figure 5- Organograma PROAF (2020).....80

## LISTA DE SIGLAS

| | |
|---|---|
| ABI | Área Básica de Ingresso |
| ANDIFES | Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior |
| BAP | Bolsa de Apoio à Permanência |
| BI | Bacharelado Interdisciplinar |
| CAPE | Coordenação de Apoio à Permanência |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CNPQ | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| CONSUNI | Conselho Universitário |
| CUNI | Colégios Universitários |
| CPAF | Comissão Permanente de Ações Afirmativas |
| CPPD | Coordenação de Políticas de Promoção à Diversidade |
| CQV | Coordenação de Qualidade de Vida |
| DACE | Diretoria de Assuntos Comunitários e Estudantis |
| DIRPLAN | Diretoria de Planejamento |
| FIES | Financiamento Estudantil |
| FONAPRACE | Fórum Nacional dos Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis |
| IFEs | Institutos Federais de Ensino |
| IFES | Instituições Federais de Ensino |
| IVE | Índice de Vulnerabilidade Estudantil |
| LI | Licenciatura Interdisciplinar |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MARE | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado |
| PAGG | Sistema de Acompanhamento Gerencial e Avaliação Institucional |
| PAP | Programa de Apoio à Permanência |
| PERPP | Programa em Economia Regional e Políticas Públicas |
| PNAES | Programa Nacional de Assistência Estudantil |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PPC | Plano Pedagógico Curricular |
| PROAF | Pró-Reitoria de Ações Afirmativas |
| PROGORCAM | Programa de Acompanhamento das Ações Orçamentárias |
| PROSIS | Pró-Reitoria de Sustentabilidade e Integração Social |

| | |
|---|---|
| PROPA | Pró-Reitoria de Planejamento e Administração |
| PROUNI | Programa Universidade Para Todos |
| REUNI | Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais |
| SAI | Setor de Acessibilidade e Inclusão |
| SAPE | Setor de Apoio à Permanência |
| SGB | Setor de Gestão de Benefícios |
| SEMA | Setor de Monitoramento e Avaliação |
| SIGAA | Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas |
| SPPC | Setor de Pagamento e Prestação de Contas |
| SPSC | Setor de Promoção à Saúde e Cuidado |
| SPSE | Setor de Promoção à Saúde Estudantil |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| UFs | Universidades Federais |
| UFBA | Universidade Federal da Bahia |
| UFOB | Universidade Federal do Oeste Baiano |
| UFRB | Universidade Federal do Recôncavo Baiano |
| UFSB | Universidade Federal do Sul da Bahia |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO** ..... 15
**2 OBJETIVOS** ..... 20
**2.1 Objetivo Geral** ..... 20
**2.2 Objetivos específicos** ..... 20
**3 REVIÃO DE LITERATURA** ..... 20
**3.1 Políticas públicas: aspectos conceituais e trajetórias** ..... 20
**3.2. Afinal, o que são políticas públicas?** ..... 24
**3.3 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: aspectos conceituais** ..... 28
**3.4 Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: delineamentos metodológicos** ..... 32
**3.5 Políticas Nacionais de Assistência Estudantil: demarcações históricas** ..... 38
**3.6 O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES** ..... 42
**4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS** ..... 45
**4.1. Estratégia de Pesquisa: a abordagem Tridimensional estrutura-processo-resultado aplicada à avaliação do PNAES** ..... 46
**4.2. Fontes de dados** ..... 49
**4.3. O recorte da pesquisa (limitações)** ..... 50
**4.4 Caracterização do ambiente de estudo: A UFSB** ..... 50
4.4.1 Contexto local ..... 50
4.4.2 A arquitetura curricular ..... 51
4.4.3 Formas de ingresso ..... 57
4.4.4 Ações afirmativas da UFSB para o acesso e permanência aos cursos de graduação ..... 58
**5 RESULTADOS** ..... 62
**5.1 A dimensão estrutura** ..... 62
5.1.2 A estrutura normativa da UFSB no contexto da assistência estudantil ..... 62
5.1.3 A Carta de Fundação e Estatuto da UFSB ..... 63
5.1.4 A normatização do Programa de Apoio à Permanência – PAP ..... 67
5.1.5 Instituição e funcionamento das modalidades de bolsas e Auxílios do PAP ..... 71
5.1.6 A estrutura organizacional da UFSB voltada para a Assistência Estudantil ..... 78
5.1.6.1 A pró-reitoria de Ações Afirmativas ..... 79
**5.2 Dimensão Processo** ..... 84
5.2.1 Critérios de concessão de bolsas e auxílios ..... 84
5.2.2 O Fluxo processual de concessão de bolsas e auxílios ..... 86
5.2.3 Execução orçamentária dos recursos do PNAES no PAP 88

5.2.4 Mecanismos de transparência e controle social.....90
5.3 Dimensão resultado .....93
5.3.1 Moradia, Alimentação e Transporte .....93
5.3.2 Atenção à saúde, esporte e lazer.....96
5.3.3 Creche.....97
5.3.4 Cultura .....98
5.3.5 Apoio pedagógico.....99
5.3.6 Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.....100
5.3.7 Inclusão digital .....101
**6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**.....102
**REFERÊNCIAS** .....105

# 1 INTRODUÇÃO

A educação é um bem público e direito social garantido pela Constituição Federal de 1988, tem papel essencial processo da formação humana e cidadã. Todavia, ao longo do tempo, a educação brasileira foi marcada por diversas lutas e conquistas sociais, uma que vez sempre foi urgente o rompimento com as estruturas elitistas e seletivas. Assim, as discussões acerca da democratização da educação entraram na agenda das políticas públicas do Brasil, nos programas de governo e nas pautas dos movimentos sociais representantes dos direitos dos estudantes.

Desde os anos 2000, visando democratizar o acesso à educação superior brasileira, o governo Federal formulou políticas públicas voltadas para a expansão da oferta de vagas, a construção de novas universidades públicas, a criação de cotas étnico-raciais e sociais e programas de permanência estudantil. Dentre estas políticas destaca-se o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e as políticas de cotas (BARROS, 2010).

A ampliação do acesso, bem como a ações públicas voltadas para a redução das desigualdades no acesso e permanência no ensino superior no Brasil entrou na agenda das políticas públicas em seus mais diversos níveis. No âmbito federal, este processo teve início em duas fases: a primeira entre o período de 1998-2002, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, cujo foco foi o aumento de vagas e cursos oferecidos pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Em sequência, com a transição para o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o foco passa a ser a expansão dos Campi e a criação de novas Universidades (VINHAIS, 2013).

Nesse contexto, as políticas de expansão do ensino superior, em especial no âmbito Federal, passaram a congregar políticas de assistência estudantil, a fim de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior. A partir de então, os debates sobre a assistência ao estudante passaram a ganhar maior notoriedade na esfera governamental avançando para tornar-se uma política pública na perspectiva do direito social. Tais ações que visavam a redução das disparidades de acesso ao ensino superior público  já encabeçadas nas pautas do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e na Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) desde a década de 1990 tiveram, então, ênfase na promoção de mecanismo de redução do percentual de reprovações e evasão escolar e na garantia de recursos

necessários para superação dos obstáculos que possam impedir o desempenho e formação integral do aluno.

A assistência ao estudante, a pedido do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), foi contemplada no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 10 de janeiro de 2001. Para o Fonaprace, a Política de assistência estudantil constitui-se como um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (FONAPRACE, 2007).

Mais tarde, no contexto da aprovação do REUNI, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em 12 de dezembro de 2007 por meio da portaria normativa/MEC nº39 e regulamentado em 19 de julho de 2010 pelo decreto nº 7.234, apresentando a finalidade de dar subsídios para permanência de alunos de baixa renda nos cursos de graduação, com intuito de diminuir a desigualdade social e possibilitar a democratização na educação superior. A implementação do PNAES, em 2007, representa uma grande conquista histórica na trajetória da assistência estudantil no Brasil, uma vez que a implementação dessa política pública visa garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES – elementos fundamentais na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino; viabiliza a igualdade de oportunidades aos estudantes das IFES, na perspectiva do direito social; assegura aos estudantes os meios necessários ao pleno desempenho acadêmico com o apoio ao custeio de itens básico como moradia, alimentação, transporte, saúde e qualidade de vida; promove e amplia a aprendizagem integral dos estudantes, estimulando e desenvolvendo a criatividade através da promoção cultural, desenvolvimento de atividades esportivas, desenvolvimento artístico, político, científico e tecnológico; desenvolver parcerias com a representação estudantil, a área acadêmica e a sociedade civil, para implantação de projetos (COSTA, 2017).

Embora os objetivos estabelecidos no programa sejam bem claros, existem omissões quanto ao desenho de sua avaliação e monitoramento, deixando a critério das IFES as metodologias e mecanismos de sua execução para o alcance dos objetivos. Destaca-se que no parágrafo único, inciso II do art. 5º, o legislador dispõe sobre a obrigatoriedade da IFES em fixar mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES (BRASIL, 2010).

Sabe-se que o sucesso das políticas públicas é um dos pilares da efetividade dos resultados oriundos da movimentação dos recursos empregados pelo poder público em suas mais diferentes formas e, nesse sentido, diversas abordagens são apresentadas na literatura acadêmica para permitirem a avaliação das políticas públicas, considerando os diversos aspectos associados aos processos de formulação e execução. Assim, a avaliação de políticas públicas de assistência estudantil quando realizadas de forma paralela ao processo de expansão das ações de acesso às universidades públicas assume papel relevante na medida em que permite identificar os resultados obtidos e, ao mesmo tempo, proporciona subsídio aos formuladores e executores de políticas públicas com informações que permitam o aprimoramento de suas respectivas ações. Com isso, busca-se maximizar a eficiência dos recursos alocados bem como a participação social do público-alvo dessas políticas. Para isso, então, torna imprescindível o monitoramento e a avaliação dessas políticas, considerando suas diferentes dimensões estruturais que são diretamente associadas aos resultados obtidos: processos, impactos e eficiência das ações (LAHERA, 2000).

Para Costa e Castanhar (2003) a avaliação sistemática, contínua e eficaz dessas políticas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Nesse sentido, todo esforço no sentido de construir as bases empíricas de avaliação de políticas públicas é plenamente justificável, na medida em que é exposta a carência desse tipo de estudo, a considerar as produções acadêmicas sobre este tema. Ao se tratar especificamente de políticas públicas de permanência estudantil instituídas pelo governo Federal, como o PNAES, percebe-se, então, a necessidade legal de as IFES instituírem mecanismos de monitoramento e acompanhamento de suas políticas institucionais, em consonância a políticas públicas de Governo ou de Estado, ou mesmo aquelas voltadas a suas práticas de gestão.

Cabe considerar que há um grande volume de estudos de avaliação dessa política pública, sob diversos enfoques, realizados nas academias e por órgãos financiadores e controle. Entretanto, o Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil (2016) da Controladoria Geral da União (CGU) aponta uma deficiência de processos avaliativos dessa política, quando provenientes de avalições internas. Apenas 10,3% das instituições federais de ensino (IFs e UFs) realizam algum tipo de avaliação do programa. Ao trazer essa constatação a uma realidade regional, Lyra (2020), em seu estudo sobre o acesso ao ensino superior e permanência estudantil na Bahia, reforça a necessidade de

realização de avaliação do PNAES enquanto ferramenta de aperfeiçoamento da aplicação das ações de assistência estudantil estabelecidas no programa ao destacar a ausência de autoavaliação do PNAES nas universidades federais baianas por meio de metodologias específicas.

Por todo o exposto, considerando a essencialidade de se criar mecanismos que permitam o acompanhamento e avaliação do programa, de modo a evidenciar o alcance dos resultados esperados e a ausência métodos de verificação na maioria das IFES, pretende-se neste estudo realizar a avaliação do PNAES sob o enfoque tridimensional: estrutura-processo-resultado. Essa abordagem metodológica é utilizada, sobretudo, em estudos da área de saúde (SILVA; FORMIGLI, 1994; DONABEDIAN,1990; HARTZ et al.1997; CONTANDRIOPOULOS, 2002) e se mostram bastante adequados à proposição deste estudo. Entende-se que a avaliação em diferentes espectros da política adotada possibilita ainda analisar políticas especificas com relação a sua estrutura teórica e operacional e suas possíveis consequências na avaliação dos impactos dessa política sobre seu público-alvo, haja visto que em determinados casos, essa análise não é permitida a depender da forma como tais estruturas são apresentadas.

Para tanto, esse trabalho se vale da análise do PNAES no Programa de Apoio à Permanência (PAP), da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), valendo-se do pressuposto de que esta universidade, por ter sido criada num contexto amplo de democratização de acesso às Universidades Federais idealizado pelo REUNI, o qual estimulou a expansão de Campus e abertura de novas Universidades em diversas regiões do País. A UFSB traz em sua concepção o valor da democratização deste acesso e com isso, a preocupação com a execução das políticas públicas voltadas para as ações afirmativas e de assistência estudantil. A delimitação temporal esse estudo compreende as ações de assistência estudantil subsidiadas com os recursos do PNAES executadas entre os anos de 2014 e 2020.

A relevância deste trabalho está em oferecer contribuições empíricas para os estudos de Avaliação de Políticas públicas, temática que está em ascensão nos estudos na área da administração pública. Além disso, os resultados da pesquisa poderão subsidiar as tomadas de decisões dos gestores da unidade de pesquisa (UFSB) no tocante à gestão do PNAES; outro ponto relevante que justifica o empreendimento desse estudo é a importância da temática abordada e suas contribuições à comunidade acadêmica, em especial ao Programa de Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP), levando em conta as análises que serão realizadas no âmbito do estudo de avaliação de Políticas Públicas.

A fim de cumprir os propósitos dessa pesquisa, a estrutura deste estudo está organizada da seguinte forma:

No primeiro capítulo, ao se levar em conta a essencialidade de introduzir a temática que é alvo de discussão nesse estudo, foram trazidos os aspectos conceituais referentes aos estudos de políticas públicas, bem como a trajetória prático-teórica desse campo de pesquisa. Tal abordagem inaugural é importante na compreensão do tema abordado, como também necessária para que se estabeleçam ligações entre conteúdo referenciado e a análise dos dados relativos ao objeto de estudo.

Seguindo a contextualização inicial, analisou-se também as contribuições teóricas que se reportam aos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, suas classificações didáticas e sua relevância enquanto ferramenta necessária às tomadas de decisão. Sinaliza-se que, embora os objetivos desse estudo estejam relacionados ao processo de avaliação de políticas públicas, é imprescindível evidenciar ao longo da abordagem teórica trazida a semântica dos dois termos, visto que ainda que sejam insistentemente utilizados como atividades semelhantes, trata-se de dois conceitos distintos.

No intuito de estreitar a abordagem teórica com a temática desse estudo foram explorados tópicos sobre o campo da avaliação de políticas públicas de maneira mais específica ao descrever e analisar os métodos de avaliação de políticas públicas trazendo as aplicações advindas de técnicas convencionais de avaliação, bem como as contribuições mais recentes desse campo de pesquisa que preconizam a necessidade de se pensar novos desenhos metodológicos.

Seguidamente, analisou-se as demarcações históricas no que se refere à implantação de políticas públicas de assistência estudantil no Brasil direcionadas à permanência no ensino superior, em especial nos cursos de graduação. Nesse sentido, abordou-se a expansão do ensino superior e sua ligação com as crescentes demandas de apoio à sobrevivência das camadas socioeconomicamente vulneráveis dentro das universidades públicas brasileiras. Fez-se necessário, para a compreensão da razão da existência de políticas pública dessa espécie rememorar as políticas governamentais, as disputas de interesses, as intervenções de diversos atores envolvidos para que fosse possível alcançar os avanços que temos atualmente.

Ainda no contexto das políticas de assistência estudantil, ampliou-se a discussão sobre a temática e buscou-se analisar as concepções do PNAES, o contexto político da sua implementação, os seus objetivos em prol da democratização do ensino superior - no nível de graduação, bem como os desafios relacionados ao monitoramento e avaliação que são determinados pela legislação do programa.

Em seguida, foram descritos os procedimentos metodológicos necessários ao atingimento dos objetivos traçados nesse estudo. Ao final da apresentação metodológica, é

descrito o ambiente de estudo aqui considerado: a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), com o propósito de compreender as peculiaridades dessa instituição e vincular tais características com a necessidade de existência de políticas de permanência estudantil nos cursos de graduação.

Na penúltima sessão, o estudo apresenta e analisa os resultados relacionados à avaliação tridimensional aqui proposta.

Por fim, após as discussões acerca dos resultados apresentados serão apontadas algumas considerações. Destaca-se que, em razão dos limites metodológicos do trabalho que ora se apresenta, o intento do estudo não é de esgotar a discussão sobre a problemática levantada, mas sim, contribuir para a problematização da execução e avaliação do PNAES, seus pontos fortes e os entraves inerentes ao processo de expansão e permanência do estudante dentro da instituição foco desta pesquisa.

# 2 OBJETIVOS

## 2.1 Objetivo Geral

Avaliar o PNAES sob o enfoque tridimensional estrutura-processo-resultado.

## 2.2 Objetivos específicos

- ✓ Identificar a aderência/institucionalização das ações de Assistência estudantil executadas pela UFSB aos princípios norteadores da entidade e a adequação dessa política pública às determinações do PNAES;
- ✓ Descrever e analisar as estruturas político-institucional, de gestão e administrativa da UFSB voltadas para a implementação e execução das ações de Assistência estudantil;
- ✓ Analisar a relação entre as dimensões estrutura-processo-resultado e suas implicações no resultado do programa;

# 3 REVISÃO DE LITERATURA

## 3.1 Políticas públicas: aspectos conceituais e trajetórias

A política pública enquanto área de conhecimento é definida como uma ciência social. Este campo da política é cercado por interações multidisciplinares, como a Sociologia, a Ciência Jurídica, a Administração Pública, a Economia, entre outras áreas. Assim, o entendimento da política pública enquanto área de conhecimento perpassa pela análise de

variados elementos que a compõe e tornam-na objeto de debate em diversos espaços. Nesse contexto, ao abordar os aspectos conceituais da política pública, faz-se necessário compreender também a sua trajetória, as evoluções teóricas, as perpetuações e suas perspectivas.

De antemão, frisa-se que há reconhecimento em diversos estudos de que, desde o surgimento dos primeiros debates sobre esta temática, perdura uma imprecisão conceitual e metodológica aplicada ao desenvolvimento das políticas públicas (SOUZA, 2006; SECCHI, 2014). As ambiguidades conceituais acerca do que vem a ser uma política pública se iniciam pela aplicação da própria palavra em diferentes territórios. Enquanto na literatura política latina o termo "política" pode ser usado em variados contextos relacionados às atividades exercidas na arena pública, a literatura inglesa apresenta três termos específicos para identificar diferentes atividades do Estado: *Politics. Polity e Policy*. Para os ingleses, o primeiro conceito refere-se aos processos políticos, à utilização da prerrogativa da supremacia estatal e interesse público e a alocação de recursos humanos e financeiros na tomada de decisão do Estado diante das variadas demandas e interesses conflitantes dos atores das políticas públicas, já o segundo conceito, diz respeito à estruturação das instituições políticas no exercício das atividades administrativas do Estado e, por fim, o termo *Policy* é utilizado para apresentar a ações concretas do Estado, o funcionamento dos programas de governo, o conteúdo formal e material da ações formuladas, ou seja, a política pública propriamente dita.

Ainda no caminho da compreensão do significado da terminologia *"política pública"*, nota-se uma complexidade e equívoca assemelhação semântica entre esse termo e o termo "política social". É corriqueira a confusão na aplicação dos dois termos, entretanto, é necessário apreender que a política pública é gênero do qual surgem várias modalidades, entre elas a política social. Assim, toda política social pode também ser considerada uma política pública, no entanto, não é toda política pública que pode ser considerada uma política social (HOWES NETO, 2020). Embora haja multiplicidade de termos utilizados na conceituação de política pública, existe um ponto comum que permeia o estudo das políticas públicas: o entendimento do fluxo das ações propostas e implementadas pelo governo e diversos atores das políticas públicas com a finalidade de solucionar ou amenizar adversidade atinentes à esfera pública.

Ao longo do tempo, muitos estudos sobre políticas públicas foram empreendidos, todavia, esses estudos passaram a ser conduzidos de forma mais sistemática e organizada a partir da primeira metade do Século XX, nos Estados Unidos. As metodologias de análises de políticas públicas aplicadas nos Estados Unidos são caracterizadas pela ruptura com os métodos de análises realizados na Europa que focava compreensão da configuração do aparato estatal.

De forma diversa, as análises produzidas nos Estados Unidos deslocaram o foco da análise do papel das instituições estatais e buscaram evidenciar as ações do governo (SOUZA, 2002).

Para esmiuçar a importância dessa mudança de foco, torna-se importante aqui ressaltar a diferenciação entre “Estado” e “Governo”. No entendimento de Hofling (2001), o “Estado” é compreendido como o conjunto de instituições permanentes como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que atuam variados campos que possibilitam a ação do governo; “Governo’”, por sua vez, é compreendido como o conjunto de ações, programas e projetos e atividades executadas a partir das demandas dos variados atores das políticas públicas (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros). Assim, as ações do governo são instrumentos necessários para a efetivação das funções do Estado.

Além das influências sofridas pela alteração de foco de análise, os estudos sobre políticas públicas foram ressignificados, também, em decorrência das intensificações de questões sociais que emergiam das relações entre Estado e Sociedade, em especial no período pós crise de 1929. Os feitos do colapso do capitalismo e do liberalismo econômico decorrentes da crise de superprodução e especulação financeira fizeram com que as elites econômicas admitissem as limitações do mercado enquanto entidade autorreguladora e resgatassem a ideia do estado como entidade interventora das relações sociais. Nesse sentido, com vistas a realizar o ajuste econômico e dar respostas às demandas sociais, buscou-se conciliar as ações da iniciativa privada com a implementação das políticas pública do Estado.

A retomada do reconhecimento da funcionalidade do Estado enquanto agente necessário na regulação do mercado, de modo especial na sua importância na recuperação do sistema econômico pós-crise de 29, contribui para a ampliação da literatura norte-americana voltada o campo das políticas públicas. Para Farah (2016), os estudos de políticas públicas desenvolvidos por acadêmicos buscavam investigar a natureza das atividades do Estado, procurando entender e explicar o processo da política pública assim como os modelos utilizados por pesquisadores para analisar o processo de formulação e implementação de políticas. Assim, o estudo das políticas públicas, enquanto ciência social, apresentou desenvolvimento de novos aportes teóricos e de conceitos oriundos de outras disciplinas, formando um extenso acervo teórico sistematizado em obras de referência, como por exemplo, os estudos dos cientistas sociais norte-americanos Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, considerados os pioneiros nos estudos das políticas públicas.

Laswell (1948) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), afirmando que as ações do Estado podem ser cientificamente analisadas de forma articulada com diversos grupos de interesse, encarando a disciplina como subsidiária dos contributos da

ciência política, da sociologia, da antropologia, da psicologia, da estatística, da matemática e mesmo das ciências exatas, tornando a análise do processo como um objeto da ciência política (ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

Simon (1957) desenvolve trabalhos sobre os processos decisórios dentro das organizações. A partir dos seus estudos focados na análise dos processos de decisão nas organizações, desenvolve e amplia o conceito de "racionalidade limitada dos decisores políticos" (*bounded rationality*). Para Simon, os tomadores de decisões (*policy makers*) são afetados por elementos exógenos e endógenos, como a natureza, imprecisão e fragmentações das informações, os episódios contingentes ocorridos durante o processo decisório, o limite de tempo disponível para a tomada de decisão, as limitações da capacidade humana, bem como os conflitos de interesses.

Charles Lindblom (1959), ao questionar os trabalhos de Laswell e Simon, propõe uma nova percepção ao desenvolvimento da análise das políticas públicas como processo político, introduzindo a ideia da gestão colaborativa das políticas públicas. Assim, construiu uma nova abordagem analítica que classificou como "método das comparações sucessivas" (*method of sucessive limited comparisons*) ou "incrementalista". Nesse seu modelo analítico, Lindblom defende que o processo de decisão política tem as seguintes características: (i) é construído passo a passo, através de mudanças incrementais, com base em políticas preexistentes; (ii) envolve ajustamentos mútuos e negociação, e (iii) não é uma solução final para os problemas, é apenas um passo que, quando é bem-sucedido, pode ser seguido de outros (ARAUJO; RODRIGUES, 2017).

Easton (1965) dá a sua colaboração ao incorporar a Teoria dos Sistemas aos processos políticos. Na visão de Easton, a teoria geral da ciência política carecia de um sistema lógico que abarcasse a interação entre elementos que compunha o processo político, assim, nesse sistema apresentado é proposta a propõe assimilação das atividades políticas à um sistema aberto que pode ser representado como uma vasta caixa preta alimentada por *inputs* - demandas e apoios sociais; que geram a produção de *outputs* - ações concretas para dar respostas às demandas dos diversos atores e às forças geradas no ambiente. Esse conceito de sistema é resultado das relações de forças entre diversas instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar em decisões políticas a demandas que requerem respostas para a solução de problemas sociais (SABOURIN, 2014).

As formulações teóricas continuaram em progressão com variações de abordagens dentro do campo da análise das políticas públicas, entretanto, o conceito tradicional sobre os fluxos das políticas públicas caracterizado pelo resultado da disputa de interesses e jogos de

poder entre os atores dá lugar a análises mais sistemáticas e classificatórias. Lowi (1972) projeta uma classificação tipológica para as políticas públicas na qual pressupõe que o tipo de política pública (distributiva, constitutiva, regulatória ou redistributiva) é determinado pela combinação entre a forma como forças de coerção são aplicadas – se individual ou coletivamente e sua probabilidade de ocorrência (se remota ou imediata).

Para Frey (2009), esses quatro tipos de política podem também ser caracterizadas também quanto a forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e na resposta dada como tentativa de resolução de conflitos políticos. Além disso, esse tipo de categorização teve e tem tido capacidade de influência em vários grupos de pesquisa em políticas públicas atuais, pois permitem a análise do conteúdo, os desenhos a da política e os elementos essenciais do qual se trata seu objeto de análise.

Como se pode observar, as abordagens exploradas nos estudos de políticas públicas são convergentes quanto aos objetivos e produtos gerados por uma política pública: a transformação de demandas em questões políticas. Assim, a instrumentalização dos métodos é direcionada para a compreensão do papel do governo diante dos problemas sociais. É perceptível, por fim que, de acordo com o tempo e o contexto no qual as abordagens foram criadas, a trajetória dos estudos de políticas públicas evidencia uma gradativa mutação conceitual e metodológica com incorporação de novos elementos que variam com o tempo e o contexto do seu surgimento agregam na compreensão das relações, decisões e ações do governo no enfrentamento de problemas públicos.

### 3.2. Afinal, o que são políticas públicas?

Não existe definição singular sobre “política pública”. Na tentativa de trazer uma compreensão do que são Políticas Públicas, serão aqui apresentados e discutidos alguns conceitos.

Secchi (2020) afirma que o entendimento do que é uma política pública perpassa pela compreensão do significado de dois elementos: o problema público e política pública. Segundo o autor, o primeiro elemento é revelado por uma disfunção social que carece de um tratamento. Nesse caso, a política pública (segundo elemento) é aplicada com intento de enfrentar, amenizar ou dar solução ao problema previamente diagnosticado.

Para Souza (2006), o conceito de política pública pode ser resumido como:

> o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de

> políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 13).

O entendimento da autora reforça a ideia de que a maneira como o problema público é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido subsidiará o desenho da política aplicável a determinado desajuste social, uma vez que afetará a escolhas no processo decisório de formulação de Políticas Públicas e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação.

Também, nesse sentido, os autores Lima e D'Ascenzi (2018) argumentam que a percepção daquilo que caracteriza uma situação inadequada prescinde uma construção e disseminação dessa interpretação de realidade social que dá um caráter requisitivo à política pública. Assim, uma demanda social é transformada em uma ação do governo - política pública – construída em diversas etapas:

> em primeiro lugar, o elemento processual, destacando a política pública como um conjunto de entendimentos, decisões e ações analisadas e implementadas por diferentes atores. Em segundo, um elemento relacionado à finalidade – o objetivo de uma política pública é responder organizacionalmente a um problema interpretado como sendo social. Terceiro, uma questão substantiva, no sentido de que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Ou seja, elas não são neutras, mas expressam entendimentos prevalecentes na sociedade em dado momento. Em quarto lugar, a dinâmica de interação e conflito entre os atores que as permeiam; isso se deve ao fato de que o processo das políticas públicas promove a (re) alocação de recursos sociais. E, por último, uma decorrência: uma política pública (trans)forma uma ordem local, isto é, um sistema em que os atores (inter)agem e (re)manejam recursos. Esse sistema de ação busca orientar e delimitar a ação social por meio da (trans)formação de estrutura(s) social(is) (LIMA; D'ASCENZI, 2018, p. 38-39).

Nessa perspectiva, Araujo e Rodrigues (2017) argumentam que:

> as políticas públicas, enquanto objeto de estudo, configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos (ARAUJO; RODRIGUES, 2017, p. 11-12).

Nota-se que o contexto das variadas questões que ensejam a formação de uma política pública - as construções sociais, as articulações políticas e o desempenho das instituições e as disputas de poder - exerce influência no desenho de uma política. Nesse sentido, pode-se entender a política pública como um território de desenvolvimento de decisões políticas. Todavia, eleger determinada política pública como um procedimento de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema, uma vez que isso depende de

uma conjunção de fatores. As construções sociais em torno de um tema ou assunto poderão, necessariamente, pautar a entrada da discussão na agenda (AGUM; RICARDO; MENEZES, 2015).

Além dos conceitos trazidos, a definição que sintetiza este conceito das políticas públicas ao qual este estudo melhor se alinha é a de Saravia (2006), para quem tais políticas são caracterizadas com um "sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos" (SARAIVA; FERRAREZI. 2007, p. 29). Nessa perspectiva operacional do que é política pública, destaca-se que o processo de construção nem sempre acompanha a sequência de acontecimentos contidos nas abordagens que a descreve, do início ao fim, as ações do governo diante de um problema público, uma vez que as políticas públicas devem se aproximar das dinâmicas social e espacial que fazem parte do contexto das adversidades que afetam os cidadãos.

Ainda tratando do campo procedimental da formação das políticas públicas, diferentes autores identificam a ação governamental enquanto um processo que contém várias etapas, fases ou sequências no ciclo político – ou Ciclo de Políticas públicas. Essa proposta de entendimento da Política Pública organizada como um ciclo, chamada por Lindblon (1959) de Ciclo da Política Pública (*Policy Cycle*), representa a dinâmica da política pública em seu desencadeamento temporal e ainda está contida nos manuais e cartilhas de Políticas públicas como uma forma de orientar os *policymakers* e demais atores da política. Essa divisão técnica designa as seis etapas que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

a. **Diagnóstico ou identificação do problema público:** busca o conhecimento e a compreensão sobre o problema, objeto da intervenção pública, por meio do levantamento de dados e indicadores sobre população, público-alvo, efetividade dos serviços públicos; mapear os possíveis modelos causais que explicam os problemas; elaborar e analisar cenários prospectivos; utilizar métodos quantitativos e qualitativos adequados à complexidade e especificidade do objeto-problema.
b. **Formação da Agenda:** nesse momento, há a inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades do poder público.
c. **Formulação:** após eleger, dentro das alternativas plausíveis para a solução de determinado problema público, a ação mais conveniente para sanar ou amenizar o desajuste são definidos seus objetivos, estudados os aspectos jurídicos necessários

para vincular a ação governamental ao interesse público, os instrumentos administrativos, a composição de força de trabalho e o quantitativo orçamentário e financeiro necessário para que a política pública seja implementada.

d. **Implementação:** nessa fase, a política pública pensada sai do campo da intencionalidade de realização e transforma-se em ação concreta, ou seja, é o conjunto de ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente.

e. **Monitoramento:** são realizados os registros sistematizados, com vistas a dar subsídio nas análises das informações geradas nos processos de execução das ações, programas e políticas públicas. Nessa etapa, o gestor da política pública lança mão de uma visão sistêmica dos processos e da articulação das ações e políticas, para que, ao longo da execução das ações possa ocorrer eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

f. **Avaliação:** o objetivo da avaliação está relacionado à verificação dos objetivos e metas da política público através da escolha de uma metodologia que irá demonstrar os resultados obtidos em determinada ação. A avaliação pode ser realizada internamente pelos gestores governamentais ou por agentes externos.

É relevante destacar que o processo de construção de uma política pública não possui uma racionalidade rígida e sincronizada na qual cada personagem envolvido atua em um sistema *just in time*, entretanto, essa separação de estágios é necessária, porque cada uma das etapas mencionadas é utilizada como campo para tipos diferentes de negociação.

Considerando a importância didática da divisão do ciclo de políticas públicas em diferentes e complementares etapas, neste estudo, destacam-se as discussões acerca da importância dos últimos estágios do políticas públicas - avaliação e monitoramento - enquanto fases imprescindíveis da análise e (re)planejamento das ações do Estado, uma vez que nessas etapas são estabelecidos critérios fundamentais para decidir se uma política deve continuar a ser implementada (caso esteja cumprindo os objetivos determinados na fase de formulação), analisar a circunstância que podem demandar alterações na sua execução ( afim de posicionar-se na direção dos resultados desejados) ou, sendo assim preferível, decidir que a política seja extinta. Ressalta-se que, avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, pois envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro.

### 3.3 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: aspectos conceituais

Para a melhor compreensão dos objetivos da investigação proposta neste trabalho, torna-se necessária a exposição de aspectos conceituais sobre monitoramento avaliação de políticas públicas. Ambos os termos trazem uma diversidade de abordagens e mutações conceituais, de acordo com as contextualizações atribuídas a eles. Ao levá-los para o território de gestão de políticas públicas, observa-se que não existe uma única definição, pois esta pode ser dimensionada para as perspectivas da gestão orçamentária e financeira, do processo, do cumprimento de metas, resultados etc.

Para Draibe (1997), historicamente, características como ineficácia do gasto, a má focalização dos objetivos, a baixa efetividade social e institucional, a fragmentação institucional e corporativismo aliados à pouca transparência aos sistemas de políticas, são fatores que geram restrições à força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional.

Santos (2007) destaca que, geralmente, a literatura sobre gestão pública alinha-se aos conceitos trazidos da Administração como, por exemplo, a utilização de metodologias de avaliação baseada nos "3Es" (eficiência, eficácia e efetividade) na administração pública. Dessa maneira, os autores abordam a eficácia no sentido de descrever o alcance potencial dos objetivos em situações controladas pelos agentes executores ou para descrever cenários próximos ao ideal. Com relação aos termos "efetividade" e "impacto", estes autores destacam que o primeiro é normalmente usado para expressar o efeito de alguma ação num determinado grupo populacional, enquanto que o segundo seria mais apropriado para evidenciar os efeitos de um sistema ou política mais ampla na população como um todo. Esses autores ainda relatam que dentre esses, a "eficiência" é o único que apresenta maior concordância entre diferentes autores, quando utilizado para identificar a relação entre os recursos empregados e os resultados alcançados.

O monitoramento integra umas das funções inerentes à gestão dos programas e tem como objetivos verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando da concepção da política estão sendo atingidas, acompanhar o que de fato está sendo executado no contexto da política em exame, tendo em conta o problema que se pretendia solucionar por meio da política pública (BARCELLOS, 2017). Esse processo pode ser entendido como uma fonte de informação gerencial interna, realizada sistematicamente, de forma perene, durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para quem sejam dimensionadas as metas de um projeto, os

caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo (RAMOS; CHABBACH, 2017).

Nesse sentido, o monitoramento deve prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas das ações, cada vez que desvios são detectados, a fim de melhorar sua operacionalização. Dessa forma, o monitoramento permite, também, que as estratégias pensadas pelos formuladores da política pública sejam readequadas ao longo da execução do programa, com vistas ao alcance do êxito pretendido.

Para Matus (1996), o monitoramento é uma ferramenta fundamental para a condução do programa à obtenção de resultados eficazes. Para isso, os gestores do programa devem conhecer de maneira contínua e a mais objetiva possível os desdobramentos da execução da política pública, bem como administrar os processos que lidera e a situação na qual intervém. Assim, deve-se montar um sistema de monitoramento/acompanhamento da política implementada, indicando com clareza quais são os instrumentos que serão utilizados para o registro das ações desenvolvidas, gerando um sistema de informações sobre elas (NOGUEIRA, 2002).

Em complementação a essa ideia, Matus (1996) também argumenta que um sistema de informações intempestivo, parcial, assistemático, atrasado, inseguro, disperso e sobrecarregado de dados primários irrelevantes, é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma organização para sintonizar-se com os processos concretos, identificar os problemas atuais e potenciais, avaliar os resultados da ação e corrigir oportunamente os desvios com respeito aos objetivos traçados.

A existência de um sistema monitoramento/acompanhamento constitui-se como um elemento básico para execução uma avaliação mais detalhada. A avaliação necessita das informações advindas do monitoramento para realizar análises a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas, logo, ambos os estudos são complementares. No entanto, a avaliação tem aplicação mais extensa, pois nela busca-se decidir se uma política deve continuar a ser implementada e se está, de fato, produzindo as modificações pretendidas.

O processo avaliação de políticas públicas, ao ser visto como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, pode garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as ações públicas. Ela auxilia os formuladores de políticas no julgamento do valor dos programas públicos, concorrendo para sua melhoria ou questionamento e, ainda, para o projeto de programas futuros (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Jannuzzi (2011) refere-se à avaliação como um conjunto de técnicas implementadas com a finalidade de produzir informações necessárias à tomada de decisão. Para ele, é na etapa de avaliação que são confrontados os resultados esperados com os resultados alcançados, nesse momento são aferidos quais foram os impactos desejados e os indesejados. Dessa maneira, torna-se primordial que o desenvolvimento dessa tarefa acompanhe de maneira constante a dinâmica da execução de determinada política pública.

Costa e Castanhar (2003) acrescentam ainda que a avaliação de políticas públicas quando realizada de forma sistemática, contínua e eficaz pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e otimizar a utilização e o controle do uso recursos neles aplicados, como também pode de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Dentro do entendimento do aspecto valorativo dos processos de avaliação, Nogueira (2002, p. 142) descreve que “avaliar é estabelecer, a partir de uma percepção intersubjetiva e valorativa e com base nas melhores medições objetivas, o confronto entre a situação existente previamente ao planejado e os objetivos e as metas alcançadas”.

Para Vaitsman (2006), a avaliação costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Seu objetivo é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras.

Existem diferentes maneiras de se realizar uma avaliação. Nesse caso, a extensão e abrangência irá variar de acordo com o conteúdo, ou elemento da política a ser analisado, assim, os tipos de avaliação podem ser agrupados de acordo com outros critérios não excludentes. Assim, a abordagem dada no desenvolvimento de avaliação das políticas públicas deve considerar, como um dos seus objetivos, o provimento de informações para processo contínuo de tomada de decisões que, se de um lado pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto, de outro, pode alterar substancialmente uma política pública (CARVALHO, 2003).

Quanto à natureza, as avaliações podem ser formativas quando relacionadas com a formação do programa. Elas são voltadas para a análise e a produção de informações sobre as etapas da implementação aos diretamente envolvidos, fornecendo elementos para a correção de procedimentos. Por sua vez, as avaliações somativas, natureza avaliativa da qual este estudo se utiliza, referem-se à análise e à produção de informações sobre a implementação e etapas

posteriores, sendo efetuadas quando o programa está sendo executado há algum tempo ou após, no sentido de verificar se alcançou as metas previstas e julgar seu valor geral. Elas contemplam as relações entre o processo, os resultados e o impacto, podendo incluir comparações entre diferentes programas.

Quanto ao aspecto temporal da sua aplicabilidade, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, sendo diferenciadas em *ex ante* e *ex post*. Para Cohen e Franco (2013), a avaliação *ex-ante* é realizada ao se iniciar a elaboração do projeto, antecipando fatores considerados no processo decisório, ou seja, tem por finalidade proporcionar critérios racionais para definir se o projeto deve ou não ser implementado, assim como melhor ordenar o grau de eficiência para alcançar os objetivos que serão perseguidos, caso o projeto seja implementado. Da mesma maneira, a avaliação *ex-post* ocorre durante ou após a execução do projeto e como intento buscar elementos que corroborem a pertinência da continuidade da política, tendo como base decisórias os resultados obtidos nessas análises. Na perspectiva das decisões em caso de projetos finalizados, as decisões qualitativas referem-se à avaliação de impacto, permitindo a realização ou não de projetos similares, já às decisões quantitativas caberão ajustes ou não na programação das ações (GARCIA, 2020)

Quanto aos objetivos da avaliação, Vaitsman (2006) descreve que os estudos de avaliação podem ter como objeto as seguintes dimensões:

> a) Processos: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa, aí incluídos seus desenhos, dimensões organizacionais e institucionais.
> b) Resultados, que englobam:
> – Desempenho (ou resultados em um sentido estrito, *outcomes*): que se refere aos "produtos" do programa, tais como definidos em suas metas;
> – Impacto: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram, por meio de desenhos quase-experimentais, comparar dois grupos similares da população, medindo as diferenças observadas entre os dois grupos, decorrentes da exposição e da não-exposição a um programa;
> – Efeitos: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa. (VAITSMAN, 2006, p. 22).

Ao considerar que a avaliação das políticas públicas não se limita a um objetivo exclusivo, depreende-se que os programas de governos podem ser avaliados em estudos de diversas áreas, com aplicação de diferentes métodos a fim de explicar o processo de tomada de decisão, promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos e identificar as barreiras que impedem o "sucesso" de um programa. Quando se diz, neste estudo, em sucesso de uma política pública, refere-se à constatação do alcance dos objetivos e os efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas e seu alinhamento com as diretrizes do

programa, especialmente no que diz respeito às repercussões obtidas e às consequências previstas e não previstas no programa.

Observa-se, então, que os processos de avaliação (em seus multi aspectos) são ferramentas necessárias para que resultados de programas sejam mensurados, medem eficiência e, ao mesmo tempo, dão retorno às autoridades quanto ao planejamento e à implantação de novas políticas, elementos fundamentais para a gestão estratégica e potencializam a capacidade de obter resultados.

Entretanto, Cotta (2001) enfatiza que a realização de avaliação, por si só, não garante que seus resultados produzirão mudanças significativas na execução de determinada política pública. Para ela, a existência de interesses conflitantes entre os diversos atores envolvidos na formulação da política pública pode atravancar a tomada de decisões necessárias para corrigir desvios detectados no processo avaliativo. Além disso, a apresentação de resultados discrepantes entre as metas idealizadas e efeitos provocados pode provocar, dentro do jogo político, a intencionalidade de ignorar os diagnósticos da avaliação e, consequentemente, a privação de comunicação dos resultados e conclusões da avaliação para o seu público-alvo.

Nesse sentido, um dos principais desafios quando se busca avaliar políticas públicas e a identificar os métodos pelos quais isso pode ser alcançado é a existência de terminologias distintas para designar objetos congruentes. Assim, para obter as informações relacionadas a diferentes objetivos e objetos, as metodologias serão diversificadas. Assim, o estudo poderá ser subsidiado com informações técnicas de distintos campos de conhecimento.

### 3.4 Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: delineamentos metodológicos

A lista de critérios de avaliação de políticas públicas hoje existente é extensa e cada escolha metodológica dependerá do que se deseja enfatizar no processo de avaliação. Não é intenção desse estudo esgotar o campo de possibilidades de metodologias de avaliação, entretanto, a fim de contextualizar a temática, torna-se oportuno trazer um breve retrato histórico dos estudos de avaliação de políticas públicas no Brasil, exemplificar os desenhos metodológicos tradicionalmente utilizadas de avaliação de políticas públicas e descrever algumas proposições mais recentes e inovadoras aplicadas a essa tarefa.

Os primeiros debates sobre avaliação de políticas públicas realizadas no Brasil foram construídos em torno da medição de quatro principais componentes que, na perspectiva gerencialista da gestão de recursos públicos, traduziriam (ou não) o sucesso das ações do Estados: a eficácia, a eficiência, efetividade e a *accountability* na gestão (RAMOS;

SCHABBACH, 2012). Tais discussões abriram caminhos para a expansão da utilização de modelos e métodos de avaliação, em especial nos anos 1980 e 1990.

O processo de (re)democratização do país, em meados dos anos 1980, direcionou a administração pública brasileira rumo à descentralização política e administrativa. Nesse contexto, a Constituição de 1988 figura como um marco fundamental da institucionalização do estado democrático de direito pautado na criação de novos órgãos da administração indireta, na racionalização das estruturas administrativas e na participação de diversos grupos nas decisões políticas do país por meio da instituição de mecanismos de participação da população na deliberação pública e no controle dos gastos públicos.

Apesar de a Carta Magna trazer dispositivos que reforçam a soberania popular, atuação do Estado em consonância com o interesse público, a participação social nas decisões políticas e a *accountabillity*, várias dificuldades se apresentaram, impedindo que os objetivos constitucionais sejam plenamente alcançados. Conforme pontua Teixeira (2021), embora de a Constituição de 1988 tenha produzido alguns avanços significativos, principalmente na democratização da esfera pública, ela não foi capaz de resolver uma série de problemas da administração pública brasileira.

Dessa maneira, o parcial retorno à democracia, no entanto, não alterou os comportamentos patrimonialistas historicamente estabelecidos e este posicionamento avançou pelo governo Collor, iniciado em 1990 (PINHO, 1998). Tal governo, ao revés do que preconizava a Constituição Federal no que se refere à organização estrutura administrativa e fortalecimento a atuação estatal, incentivou medidas de desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Essas medidas tiveram como resultado a reestruturação ou extinção de vários órgãos públicos de forma pouco planejada, a desvalorização do funcionalismo público, a coibição do acompanhamento das ações do governo e a falta de investimentos em instrumentos de planejamento e uma acentuada crise econômica.

Em 1995, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência, o tema da reforma do aparelho do Estado entrou, de forma mais estruturada, na agenda política brasileira (TEIXEIRA, 2021). Nesse contexto de tentativa de superação da crise econômica, algumas situações demandaram o desenvolvimento e utilização sistemática de indicadores e avaliações de programas e políticas públicas. A crise fiscal brasileira reduziu a capacidade de o Estado realizar investimentos e, ao mesmo tempo, demandou uma postura de gestão de recursos públicos orientada para a contenção de gastos e melhoria da eficiência dos programas. Assim, o engajamento de diversos atores sociais nas questões relacionadas à gestão da coisa

pública tornou-se um passo importante no alcance de uma administração pública voltada para maximização dos recursos utilizados, a fim de atender às necessidades do povo.

Partindo dessa necessidade, foram desenvolvidas diversas tentativas de organizar sistemas de avaliações, entre essas ações destacam-se a criação do Programa de Acompanhamento das Ações Orçamentárias (PROGORCAM), o Sistema de Acompanhamento do Plano Plurianual (SIAPPA), o Sistema de Acompanhamento do Brasil em Ação, todos do atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Casa Civil da Presidência da República organizou o Sistema de Acompanhamento dos Projetos Prioritários; o Ministério da Fazenda e o extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) implantaram o Sistema de Acompanhamento Gerencial e Avaliação Institucional (PAGG), além de diversos outros sistemas ou programas desenvolvidos pelo MARE, pelas Secretarias do Tesouro Nacional e Federal de Controle (STN), do Ministério da Fazenda (GARCIA, 2009).

Para Mendes e Sordi (2013), o conhecimento de metodologias de avaliação de políticas públicas fortalece o gestor para que possa auxiliar o coletivo escolar a melhor participar de processos de análise qualitativa dos índices produzidos pelos exames externos, para promover à construção da sua qualidade, inclusive corrigindo os rumos das políticas propostas.

É reconhecível que, embora tenha havido bastante esforço empreendido no desenvolvimento e aprimoramento de sistemas de monitoramento de avaliações de programas governamentais focados na gestão desses programas, os estudos de avaliações executados no Brasil apresentam persistentes limitações de aplicabilidade, uma vez que as metodologias, em sua maioria, são baseadas em elementos tecnicistas e generalista (FARIA, 2005). Nesse contexto, algumas indagações são importantes para compreender as razões pelas quais os estudos e métodos avaliativos são elaborados com subsídios de diretrizes formatadas nos manuais técnicos: Quem são os demandantes das avaliações? Quais são os interesses que justificam a realização dessa avaliação?

Primeiramente, a aferição dos resultados dos programas de governo, na maioria das vezes, é demandada por órgãos nacionais ou internacionais financiadores desses recursos, como também é exigida por órgãos de controle (Tribunais e agências de controle) que contam com recursos humanos responsáveis por elaborar manuais técnicos baseados em indicadores econômicos a fim de realizar as avaliações focadas no impacto de programas. Por conseguinte, cabe pontuar que a motivação da realização de avaliações nem sempre está atrelada à verificação da relevância e da utilidade da política pública ou verificar se os objetivos e as ações governamentais se adequam às necessidades dos beneficiários (diretos e indiretos) e aos contextos político, econômico, social, mas como uma mera “obrigação legal” a ser cumprida.

A problemática que envolve esses dois aspectos citados se revela na constatação da incongruência e inadequação das avaliações no que se refere à utilização de métodos genéricos que não contemplam ferramentas de medição de resultados que abarcam as individualidades de uma política pública. Nesse sentido, Januzzi (2011) defende que para se construir estudos avaliativos que apresentem resultados coesos, deve-se lançar mão de abordagens metodológicas e/ou disciplinares que contemplem as especificidades de determinada ação governamental, fazendo com que o delineamento metodológico seja adequado aos objetivos traçados nos estudos de avaliação, uma vez que é essencial considerar que não existe a priori um método universal, mais legítimo ou com maior rigor científico para toda e qualquer pesquisa de avaliação.

Costa e Castanhar (2003) ratificam a ideia trazida por Januzzi ao afirmar que existe um grande desafio para encontrar formas práticas, flexíveis e criteriosas que cumpram o objetivo de mensurar o desempenho e que possam fornecer aos gestores dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa.

Na tentativa de romper com o tradicionalismo metodológico, no que ser refere a avaliação de políticas públicas no Brasil, a literatura atual propõe que métodos tradicionais de avaliação pautados na utilização de instrumentos pré-definidos de coleta e avaliação de dados (índices, matrizes avaliativas etc.) sejam, paulatinamente, substituídos por metodologias que produzam resultados mais abrangentes a aprofundados. Nesse sentido, conforme propõe Rodrigues (2008), as novas abordagens precisam enfatizar a importância da análise de contexto – social, econômico, político, cultural – e da análise organizacional – estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas.

Para a autora, a utilização de análises empíricas empreendidas pelo campo das Ciências Sociais e da Antropologia e outras áreas da ciência é um elemento enriquecedor na construção de novas metodologias de avalição de políticas públicas, uma vez que o debate vindo dessas áreas traz novas técnicas, conceitos e vieses de interpretação e análise.

A partir dessas bases de conhecimento científico, a autora propõe a realização de uma nova metodologia de avaliação denominada de “avaliação de profundidade”, a qual considera basilar no processo de avaliação a execução de uma análise densa, extensa, e dotada de multi e interdisciplinaridade. Nesse sentido a autora descreve que:

> o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às

> propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas3; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc. (RODRIGUES, 2017, p. 11)

Ao considerar os aspectos básicos para a efetivação dessa proposta de avaliação, a autora analisa 4 tópicos essenciais: a) análise de conteúdo do programa; b) análise de contexto da formulação da política; c) trajetória institucional de um programa; d) Espectro temporal e territorial.

*a)* **análise de conteúdo do programa**: nesse tópico estão inseridos três aspectos relevantes ao processo de análise do conteúdo institucional da entidade empreendedora de determinada política pública (por meio de consulta às leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, os estatísticos e outros documentos). São analisadas as bases de *formulação* da política pública com a investigação dos objetivos propostos, os critérios utilizados bem como a dinâmica de implantação e os processos de acompanhamento e avaliação internos. Em seguida, são analisadas as *bases conceituais* que subsidiam a escolha dessa política pública para a resolução de determinado problema público. Com base nesses dois elementos, é analisada a *coerência interna* da política pública dentro das proposições realizadas no processo de formulação e sua congruência com as bases conceituais utilizadas no processo de escolha da política.

b) **análise de contexto da formulação da política:** essa contextualização considera os aspectos relacionados às circunstâncias socioeconômicas na qual foi articulada a política pública em análise, levando em conta suas repercussões nas esferas local, regional, nacional, internacional e transnacional. Averigua a elegibilidade da política dentro do contexto dos modelos político, econômico e social empregados à época de sua formulação e relaciona o marco legal que ampara a política, traçando paralelos com os elementos anteriores.

c) **trajetória institucional de um programa:** dentro dessa perspectiva de análise, busca-se compreender os aspectos institucionais e organizacionais voltados para a admissão da política, levando em conta os valores e crenças, processos de institucionalização que compõem a cultura da entidade executora da política. Esse tipo de análise é comumente aplicado em políticas em políticas do tipo “top Down”

como, por exemplo, em programas concebidos na esfera Federal e executados pelos demais entes da federação.

d) **espectro temporal e territorial:** nessa dimensão analítica são levantadas as particularidades territoriais são referências aplicáveis às análises da assertividade na implementação de políticas públicas. Dessa maneira, faz-se necessária a associação das especificidades locais e sua historicidade aos objetivos traçados no processo de formulação de políticas, a fim de sistematizar medidas que contemplem solução focalizadas e específicas em cada região.

Ao propor a difusão de uma nova metodologia de avaliação de políticas públicas, a autora apresenta uma perspectiva crítica aos modelos formulados a partir de perspectivas generalizantes e predominantes nos estudos de avaliação de políticas públicas no Brasil, alicerçados em paradigmas positivistas de análise e emprego de métodos econométricos de obtenção de efeito causal de determinado tratamento com os resultados alcançados.

Também nessa vertente, Boullosa e Araújo (2021) problematizam as metodologias prevalencentes nos estudos e práticas de avaliação de políticas públicas ao sugestionarem a efetivação de uma avaliação com base em uma concepção “antimanual”, “contracartilha” ou “antiguia”, na qual coloca em xeque a forma de se pensar e construir métodos baseados em técnicas rígidas que obstam uma construção crítica no processo de avaliação. Nesse sentido, as autoras defendem que é premente dar um novo sentido à avaliação, uma vez que os valores e critérios utilizados nesse processo devam extrapolar a lógica normativa, tecnicista, apolítica e prescritiva designada em manuais, cartilhas e guias.

Partindo desse pressuposto, no entendimento dos autores são considerados dois aspectos essenciais para que sejam fortalecidas a inserção de metodologias não hegemônicas – a reflexividade e a posicionalidade. Nesse contexto, a reflexividade é definida pelas autoras como “a capacidade de interpretação (auto)crítica dos valores individuais e sociais defendidos, das compreensões teórico metodológicas, das experiências vividas e da formação das identidades dos(as) avaliadores(as) no desenvolvimento das suas atividades” (Boullosa; Araújo, 2021, p.3). Dessa maneira, tal elemento antecede a posicionalidade, que é definida como a capacidade de intervenção do avaliador posicionar-se sobre o campo de avaliação para além da demonstração de resultados quantitativos e acríticos, a fim de desconstruir a resistente ideia da neutralidade desse sujeito diante às alternativas para o enfrentamento dos problemas públicos. Assim “as avaliações devem aproximar-se dos conhecimentos de atores sociais, imersos na experiência concreta, nos seus contextos socioeconômicos, políticos e territoriais, revelando processos e

dinâmicas políticas para além da racionalidade instrumental e de métodos experimentais (Boullosa; Araújo, 2021, p.3).

Além disso, os autores consideram que os métodos de avaliação existentes não contemplam as pluralidades de sentidos e significados do campo de avaliação pois desconsideram os diversos recortes e marcadores socioeconômicos presentes no como (classe, raça, gênero, orientação sexual, deficiência, faixa etária etc.) e vulnerabilidades e de opressões vivenciadas. Nessa perspectiva, ao reconhecer o campo das políticas públicas como um território de disputas de poder, a reflexividade e a posicionalidade são dimensões essenciais para o exercício avaliativo valorativo, multidimensional, intersubjetivo, argumentativo, que apresenta resultados dialogáveis com as dinâmicas sociais e vincule às ações públicas às pessoas e cidadãos.

Nesse sentindo, depreende-se que há urgência de pensar e aplicar novos métodos de avaliação, uma vez que a incorporação elementos valorativos e de julgamento, a inserção de aspectos qualitativos, afasta as avaliações de políticas públicas do tecnicismo e do mero acompanhamento das ações governamentais a fim de suprir a demanda dos financiadores dos programas.

Conclui-se que, diante do retrato histórico apresentado e de algumas modificações proposta por alguns autores, não existe uma fórmula pré-definida de executar avaliações de políticas públicas, pois nesse processo deve-se, sobretudo, incorporar uma visão crítica, reflexiva, que converse com múltiplas áreas de conhecimento e considere a diversidade do público-alvo e suas subjetividades. Além disso, nesse processo deve ser considerado que métodos avaliativos possuem limitações de aplicabilidade e devem ser adequadas aos objetivos propostos nessa atividade.

### 3.5 Políticas Nacionais de Assistência Estudantil: demarcações históricas

A trajetória da educação Superior brasileira é marcada por atrasos e disparidades no acesso às instituições de ensino, uma vez que o direito a educação sempre teve o alcance circunscrito à pequena parcela da população. Seu início, dado pela vinda da família real, foi estruturado de forma que atendesse aos anseios da corte portuguesa, a qual objetivava ofertar diplomação superior para os familiares que, ao ocupar as profissões de prestígio, perpetuariam no comando dos negócios e dos projetos de governo para a colônia. Assim, foram criadas as primeiras faculdades de Direito e Medicina, espaço reservado para estrangeiros e portugueses nascidos no Brasil.

Anísio Teixeira (1989), em seu estudo sobre a análise e intepretação da Educação Superior no Brasil, descreveu que, desde a chegada da corte portuguesa, a educação superior brasileira representou os interesses de uma elite representativa que se preocupava com a manutenção da estrutura econômica de exploração de mão-de-obra (naquela época sustentada pelo regime escravocrata) e conservação da estratificação social.

Para Sampaio (1991), a vinda da corte portuguesa, em 1808, marcou o início da constituição do núcleo de ensino superior no Brasil, cujo padrão de desenvolvimento teve, como características principais, sua orientação para formação profissional e o controle do Estado sobre o sistema.

Com a abolição, a queda do Império e a Proclamação da República, o país inaugurou um período de mudanças sociais e econômicas que trouxeram reflexos para a educação superior. Em 1920, a República dá o nome de Universidade às escolas profissionais superiores que havia no Rio de Janeiro e São Paulo. Nesse período, houve um crescimento significativo no número de estabelecimentos de ensino superior públicos e privados, entretanto, tal expansão não foi acompanhada de existência de políticas públicas com objetivo de modificar o perfil socioeconômico dos ingressantes nas universidades, tampouco houve ações voltadas para a permanência dos discentes.

A temática da assistência estudantil foi introduzida de maneira pouco abrangente e lenta. Tem-se como marco inicial das políticas de apoio à permanência estudantil a inauguração da Casa do Estudante Brasileiro, em 1928, localizada em Paris, e destinada a auxiliar estudantes que estudavam na capital francesa e tinham dificuldades em se manter na cidade (IMPERATORI, 2017). Nesse contexto, a educação superior brasileira mantinha seus espaços ocupados pela elite financeira do país e tinha projetos políticos de assistência estudantil nos cursos de graduação realizados no exterior.

No início da década de 1930, na gestão do então governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), ocorreu a promulgação, por força da aprovação da Reforma Francisco Campos, do Decreto nº 19.851/1931, que tratava do Estatuto da Organização das Universidades Brasileiras. Este documento propôs uma reforma no ensino superior e regulamentava a organização didático administrativa das universidades (SILVA; CARVALHO, 2020).

Com a promulgação da Constituição de 1934, a educação passou a ser reconhecida como de direito público. Essa constituição trouxe normatizações iniciais sobre a assistência estudantil nas instituições de ensino e dispôs que a União, os Estados e o Distrito Federal reservariam parcela de seus patrimônios para constituir fundos educacionais. Dessa maneira, parte dos mesmos fundos seriam aplicados em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento

gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934).

Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição em que ampliou e tornou obrigatória assistência estudantil para todos os níveis de ensino. Conforme o seu artigo nº 172: “Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados  condições de eficiência escolar” (BRASIL, 1946). As reafirmações da necessidade de oferecer assistência estudantil para os estudantes, em todos os níveis de educação, provieram da articulação política e pressão de diversos grupos sociais. Para Silveira (2012), este período foi caracterizado pelo fortalecimento da assistência estudantil por meio de investimentos nas instituições e construção de estruturas que amparassem os estudantes de maneira adequada, o que culminou na criação das cidades universitárias.

As incursões direcionadas à manutenção dos estudantes tiveram continuidade, passando por modificações na interpretação do significado da assistência estudantil. Com a aprovação, na década de 1960, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), aprovada na forma da Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a educação profissional transitou do caráter de ajuda aos “necessitados” para um direito inscrito na política de educação, ou seja, tal direito passou a ser ofertado a todos os estudantes que dela necessitem (SOUZA, 2017).  A LDB caracterizou a assistência estudantil como um conjunto de ações que visam ao amparo estudantil não só na assistência social, mas também determina a integração com outras áreas, como a saúde, sendo disponibilizados os serviços de forma individualizada e/ou coletiva.

As transformações ocorridas entre as décadas de 1950 e 1970 são bastante representativas na cronologia do ensino superior brasileiro e nos consequentes reflexos nas políticas de assistência estudantil. Destaca-se que a educação superior atravessou um momento de expansão e pulverização de oferta de cursos de graduação pelo país, nas redes pública e particular de ensino, havendo pelo menos uma universidade em cada estado. Essa multiplicação na oferta de curso, consequentemente, massificou a entrada de alunos oriundos de diversas regiões brasileiras em universidade localizadas, em sua maioria, em grandes capitais ou cidades de médio porte.

Nesse contexto, os debates e articulações dos Movimentos Estudantis e demais entidades representativas dos trabalhadores foram intensificados, a fim de compreender as necessidades das instituições de ensino no provimento de ações possibilitassem a permanência de estudantes nas instituições de educação superior. A formação dessas entidades tomou força política a partir da década de 1980, tendo como marcos na reivindicação de melhorias nas condições de permanência estudantil a criação Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos

Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), em 1987, e a criação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), criado em 1989, composta por pró-reitores, vice-reitores e responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior públicas do Brasil. Ambas as instituições protagonizaram as discussões acerca das políticas de promoção de apoio ao estudante junto ao Ministério da Educação, a fim de viabilizar o pleno desenvolvimento acadêmico e minimizar os efeitos das desigualdades socioeconômicas dos estudantes.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, que representou um marco histórico no que tange às questões referentes à participação popular e inclusão dos direitos políticos e sociais dos cidadãos. Imbuída de um caráter democrático, a Carta Magna trouxe resposta às reivindicações dos movimentos sociais e prescreve que a educação passou ser um direito público e universal, garantido pelo Estado, com aplicação de igualdade de condições para o acesso e permanência (BRASIL, 1988). Decerto, a promulgação da CF/88 propiciou um avanço do debate em relação aos direitos dos estudantes ao acesso e à permanência no ensino superior, uma vez que legitimou a contribuição de variadas entidades na formulação de políticas de assistência social e permanência estudantil no ensino superior.

Nesse contexto, as discussões em torno da assistência estudantil entraram em um processo de amadurecimento em relação aos direitos dos estudantes e, nesse sentido, buscou-se promover o acesso desses aos programas de apoio estudantil a fim de dar possibilidades para que eles possam permanecer na universidade e concluir seus cursos (DUTRA; SANTOS, 2017). Todavia, as ações propostas pelas instituições representativas dos estudantes foram obstaculizadas pelo projeto político neoliberal instituído no governo FHC, o qual desresponsabiliza o Estado da financeirização de ações de assistência estudantil. Assim, a LDB de 1996 apresentou em seu artigo 71, inciso IV, a desresponsabilização do Estado a esse respeito: “Não constituirão despesas de manutenção e de desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com: IV - Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (BRASIL, 1996), deixando evidente a política do “estado mínimo”.

Em resposta a esses ataques, o FONAPRACE, em 1997, 2004 e, posteriormente em 2011, realizou levantamentos do perfil socioeconômico e cultural dos seus discentes dos estudantes de graduação das IFES. Essa pesquisa teve como objetivos apresentar dados confiáveis para sustentar o debate acerca de formulação de políticas de apoio estudantil. Os dados levantados apontaram a classificação econômica dos discentes e os principais indicadores sociais relacionados às necessidades estudantis: moradia, alimentação, transporte, saúde,

manutenção e trabalho, indicando parâmetros para melhor definir as diretrizes para o desenvolvimento de programas e ações de assistência estudantil a serem implementados pelas Instituições de Ensino Superior públicas (DUTRA; SANTOS, 2017).

Em 2007, o FONAPRACE realizou uma atualização desse Plano. Com isso, iniciou-se um processo de discussão junto ao MEC com o objetivo de implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). A instituição do programa representa um marco na legitimação da assistência estudantil no Brasil e um notável avanço nas políticas de permanência e de garantia de condições justas de manutenção dos discentes no ambiente acadêmico.

## 3.6 O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído por meio do decreto 7.234/2010, determina que instituições federais de ensino superior (Institutos e Universidades Federais) executem ações de assistência estudantil, com vistas a ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, nos cursos de graduação.

A criação do PNAES integra o conjunto de ações voltadas para a consolidação do REUNI em resposta ao problema da falta de condições favoráveis à permanência no ensino superior de estudantes de baixa renda no contexto da grande expansão das instituições públicas federais e das políticas afirmativas (ELOI, 2018).

A ações propostas pelo PNAES têm como objetivos expandir e democratizar as condições de permanência dos estudantes na educação superior federal, reduzir os efeitos das desigualdades regionais durante o percurso acadêmico e na conclusão do curso superior, reduzir as taxas de retenção e evasão acadêmicas, bem como, contribuir para a promoção da inclusão pela educação. Nesse sentido, o PNAES determina que as ações de assistência estudantil desenvolvidas pelas IES federais devem ser desenvolvidas em variadas áreas, de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, tendo como elementos orientadores da implementação das ações a viabilização da igualdade de oportunidades, a melhoria do desempenho acadêmico e atuação direta na prevenção de situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

O artigo 2º do decreto determina que:

> Compreendem-se como ações de assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas:
> I - moradia estudantil;
> II - alimentação;
> III - transporte;
> IV - assistência à saúde;
> V - inclusão digital;
> VI - Cultura;
> VII - esporte;
> VIII - creche;
> IX - apoio pedagógico e
> X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. (BRASIL, 2010).

A fim de possibilitar às IES Federais de ensino o atendimento da adequação das ações assistenciais às realidades regionais e ao contexto institucional de cada uma delas, o decreto permite que essas definam os seus próprios critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados.

Ademais, como parâmetro orientador da aplicação dos critérios de seleção dos discentes, o decreto do PNAES dá importância aos aspectos socioeconômicos dos estudantes. Assim, determina-se que o público-alvo a ser atendido, de forma prioritária, pelas ações de permanência estudantil são os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio. Tais critérios são listados no texto da lei de forma exemplificativa e dá às instituições federais de ensino superior autonomia de aplicar outros requisitos para admissão e concessão desses benefícios assistenciais. Destaca-se que, em relação aos critérios de manutenção dos discentes beneficiários dentro do programa, o decreto não fixa parâmetros de verificação de adesão estudante aos objetivos, ficando a cargo de cada IF a definição das obrigações dos discentes para com o programa (IMPERATORI, 2017).

Sobre a forma de financiamento dessa política pública, o Decreto 7.234/2010 dispõe que as despesas do PNAES serão custeadas com dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC ou às instituições federais de ensino superior. Tais recursos devem ser utilizados exclusivamente para cobrir despesas oriundas das ações implementadas no âmbito do PNAES. Nesse sentido, compete a cada instituição federal de ensino compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, como também prestar contas e disponibilizar demais solicitadas pelo MEC.

Atina-se que, para além das orientações sobre a função e objetivos das ações propostas nesse dispositivo legal, dos direcionamentos para implantação e execução das políticas de assistência estudantil, o PNAES enfatiza outro pormenor essencial no contexto do ciclo dessa

política pública: a obrigatoriedade de monitoramento e avaliação. Assim, cada instituição federal de ensino deve desenvolver mecanismos capazes de acompanhar a execução das ações realizadas no âmbito do programa, como, por exemplo, o desempenho acadêmico dos estudantes beneficiados pelo PNAES, como também, deve-se construir parâmetros e ferramentas de mensuração de alcance dos objetivos e análise de eficácia das ações promovidas.

Decerto, depreende-se que ao dispor sobre pontos fundamentais da política pública de caráter assistencialista proposta pelo PNAES, com definições de objetivos e resultados esperados, o dispositivo legal aborda a necessidade da atuação das instituições federais de ensino em importantes etapas do ciclo da política pública: formulação da política, implementação das ações, monitoramento e, por fim, avaliação. Nesse contexto, as etapas de formulação e implementação de políticas de permanência estudantil possuem um desenho, ainda que superficial, no qual permite aos atores responsáveis pelo empreendimento das ações propostas pensem, formulem ações dentro do escopo dos eixos/áreas pré-definidos no programa.

No tocante às etapas de monitoramento e avaliação, reforça-se que, tais processos consistem em construção e execução de ferramentas permitam o acompanhamento, por meio de indicadores, de dois elementos principais: os resultados e os impactos. A avaliação dos resultados refere-se à geração de informações acerca da gestão e alocação de recursos orçamentários e financeiros governamentais (eficiência), como também avalia o alcance dos objetivos propostos (eficácia); já na avaliação dos impactos busca-se compreender quais as modificações - analisadas em diversos aspectos - trazidas para os beneficiários direto, ou seja, a efetividade da política executada (JANUZZI, 2016). Dessa forma, os processos de monitoramento avaliação podem ser realizados de maneira multidisciplinar.

Entretanto, ao versar sobre a obrigatoriedade de cumprir esses dois ciclos da política pública proposta no programa (monitoramento e avaliação), o legislador não entrega às instituições de ensino superior federal orientações ou metodologias empregáveis nesses dois processos. Assim, essa disposição de liberdade aplicação de mecanismos, bem como, a ausência de direcionamento para aplicação de procedimentos que contemple a identificação das especificidades de cada entidade em relação à execução do programa pode dificultar a realização dessas etapas ou apresentá-las, quando executadas, de maneira superficial e baseada em inferências.

Pra Bauer e Souza (2015), é necessária a promoção de avanços no sentido da maior institucionalização das avaliações de políticas públicas – de maneira especial nas políticas de cunho assistencialista - não só no plano meramente administrativo, fiscalizatório ou

burocrático-formal, mas no plano formativo, que busque incorporar o uso dos resultados obtidos para eventuais mudanças de rumo, reajustes e melhorias das políticas públicas, e o controle social das intervenções realizadas.

Nesse cenário, os processos de avaliação do PNAES realizadas dentro das instituições carecem de um deslocamento da esfera formal que enfatiza, muitas vezes, o cumprimento da legalidade para a compressão dessa avaliação como ferramenta gerencial, que auxilia os gestores no processo de tomada de decisão. É o que propõe Ala-Harja e Helgason (2000), segundo os quais a avaliação de um programa deve ser vista como um mecanismo para gerar informações que auxilie os gestores na execução dos recursos e nos processos de tomada de decisão. Além disso, colocar em prática a execução de monitoramento e avaliação dessa política contribui para que a execução das ações de assistência estudantil seja continuamente ajustada, a fim de que estejam cada vez mais próximas da realidade socioeconômica dos discentes beneficiários do programa.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O problema indutor do presente estudo está relacionado ao entendimento de como a avaliação de políticas públicas pode fornecer informações relevantes aos formuladores e executores e beneficiários dessas políticas. Além disso, busca-se agregar aos diferentes métodos e abordagens de avaliação de políticas já existentes uma visão complementar aos processos de avaliação de políticas de assistência estudantil.

Com base nos referenciais de Marconi e Lakatos (2003) e Gil (2008), é possível determinar que estudo traz características predominantes dos tipos de pesquisa, exploratória e descritiva, apresentando elementos de ambas as classificações, uma vez que busca explorar as diferentes abordagens e técnicas de avaliação de políticas públicas e suas respectivas capacidade de geração de informações capazes de orientar a tomada de decisões por parte dos proponentes e de seus executores.

Para o desenvolvimento deste estudo optou-se pela pesquisa baseada na estratégia de estudos de caso (GIL, 2002), abordagem indicada para a análise de temas emergentes de maneira detalhada dentro de uma unidade específica. Trata-se de uma forma de organizar dados, analisá-los destacando as características únicas do objeto social em estudo. Nesse tipo de estudo, abre-se a possibilidade de que sejam realizadas análises documentais, aplicação de questionários e entrevistas, técnicas importantes quando se busca identificar carências tecnológicas como as que são alvo do presente estudo (GIL,2002).

Nessa linha, o presente estudo também assume o caráter de pesquisa bibliográfica e documental, na medida em que traz em sua estrutura, a revisão literária especifica para consolidação do arcabouço teórico e estado da arte da avaliação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se pauta pela análise documental associada ao PNAES e ações de assistência estudantil vinculadas a esse programa. Além disso, o estudo de caso engloba a possibilidade de análise de material, de forma a permitir a contraposição com evidências de outras fontes ou acrescentar novo arsenal destas a objeto estudado (YIN, 1989). Isso posto, o presente estudo se pauta pela adoção da análise tridimensional, considerando: estrutura-processo-resultado.

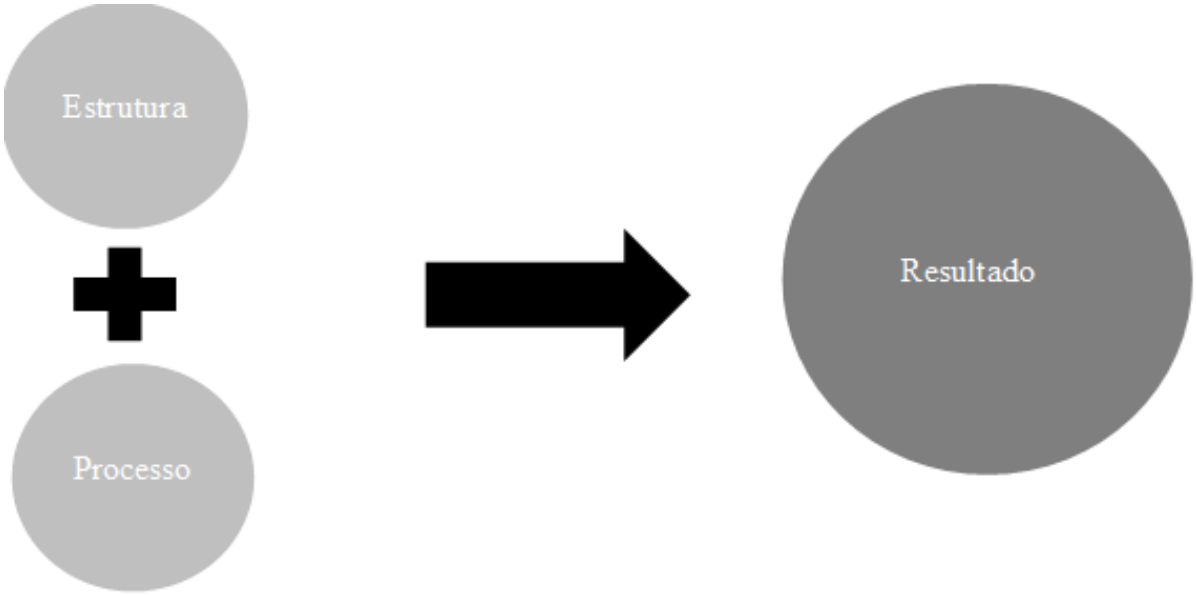
## 4.1. Estratégia de Pesquisa: a abordagem Tridimensional estrutura-processo-resultado aplicada à avaliação do PNAES

Ao dialogar com algumas das diferentes perspectivas metodológicas propostas pelos autores citados nesse estudo, a fim de embasar a aplicação de uma metodologia não tradicional para atingir os objetivos propostos nesse estudo, cita-se dois motivos principais para que fosse considerado esse percurso metodológico viável para o alcance dos objetivos dessa pesquisa: em primeiro lugar, a possibilidade de ampliação de perspectivas de métodos de avaliação, por meio de uma visão crítica, reflexiva, que converse com múltiplas áreas de conhecimento e, em segundo lugar, a capacidade de adaptação desse método e a capacidade de adaptar ao processo avaliativo dentro do campo de pesquisa escolhido. Dessa maneira, compreendeu-se a pertinência, a proficuidade e, sobretudo, a viabilidade de adaptar uma abordagem teórico-metodológica já utilizada em estudos de avaliação de políticas públicas de outras áreas às problematizações trazidas nesse estudo.

O método de avaliação proposto neste estudo consiste em uma adaptação de uma metodologia de avaliação sistêmica de qualidade de programas direcionados a serviços de saúde proposto e desenvolvido por Donabedian (1980) no qual objetiva determinar a qualidade dos programas de saúde. Para o autor, a qualidade é definida como “o grau no qual os serviços de saúde atendem as necessidades, expectativas e o padrão de atendimento de pacientes”. Nesse sentido, as avaliações de qualidade realizadas pelo autor dizem respeito à atenção médica, com ênfase na efetividade, eficiência e otimização dos procedimentos e serviços, seguindo o padrão das pesquisas de avaliação, que implicam geralmente a utilização de variáveis estruturais, de processo e de resultado, ao estabelecer relações de causalidade e resultado com vistas a detecção e correção de desvios no percebidos a partir da investigação de cada uma das três dimensões (NOVAES, 2000). Para cumprir o objetivo desses estudos – avaliar a qualidade dos programas

– o autor analisa a execução das políticas de saúde com base em três aspectos correlacionados: a estrutura, o processo e o resultado. Na abordagem tridimensional de Donabedian, os estudos de qualidade de programas voltados à saúde consideram, na dimensão estrutura, fundamentalmente, o conjunto de recursos físicos e humanos, necessários para desenvolver as atividades do sistema de saúde. Na dimensão de processo concerne às formas de execução das atividades ofertadas pelos serviços de saúde no desenvolvimento da assistência, abrangendo procedimentos, técnicas, aspectos éticos e relação terapêutica. O componente do resultado refere-se ao impacto da interação entre o as duas primeiras dimensões a fim de tentar mensurar os impactos nos serviços de saúde bem como o efeito dessa interação na saúde da população. Tais interações são representadas de maneira sintética na figura 1:

**Figure 1- Modelo de Avaliação Tridimensional**




Fonte: Autoria própria

Para realizar a avaliação proposta neste estudo, a partir da abordagem baseada em uma tríade, fez- se necessário reinterpretar os conceitos e os conteúdos das dimensões do modelo original de modo a adaptá-los ao atingimento dos objetos dessa pesquisa – a avaliação do PNAES e sua aplicação na UFSB.

A fim de alcançar os objetivos elencados neste trabalho, definiu-se a partir de uma matriz elaborada pelo autor, qual seria o conteúdo básico de interesse para a investigação para cada dimensão, tendo em vista a avaliação tridimensional da estrutura, do processo e o resultado, conforme mostra o quadro 1. Destaca-se que, na metodologia proposta, cada uma das

três dimensões que serão discutidas será observada de maneira interligada e interdependentes e, em alguns pontos, de forma concomitante no processo da avaliação. Isso porque a estrutura somente cumpre suas finalidades se os processos forem adequados e, inversamente, os processos não podem sozinhos, ultrapassar limitações estruturais. Além disso, todas as três dimensões somente atingem seus objetivos finais com o alcance dos resultados.

Nesse estudo, entende-se estrutura como o conjunto de características e pressupostos necessários para a implementação de ações de assistência estudantil executadas no âmbito do PNAES dentro da UFSB, os arranjos institucionais da UFSB enquanto entidade executora do programa, bem como, os instrumentos, os recursos tecnológicos e humanos, as estruturas físicas e organizacionais.

O processo, por sua vez, é compreendido como o conjunto de atividades necessários à execução das ações de assistência estudantil na UFSB, a fim de atender as determinações do PNAES.

Por fim, o resultado é definido como o produto da interação entre as duas dimensões anteriores, pois os resultados serão avaliados em função dos objetivos gerais indicados na formulação do programa que por sua vez é diretamente associada a estrutura organizacional e aos processos associados ao desenvolvimento do Programa.

**Quadro 1 - Matriz de avaliação do programa de Assistência estudantil da USFB.**

(continua)

| **Dimensão** | **Conteúdo básico de interesse** | |
|---|---|---|
| **Estrutura** | Identificação dos objetivos políticos-institucionais do programa dentro das políticas de assistência estudantil e sua consonância com a missão institucional da universidade, desde o surgimento da instituição, o arcabouço normativo interno e adequação das ações de assistência estudantil da instituição aos objetivos determinados no PNAES | - Estrutura normativa, organizacional e física voltadas para a assistência estudantil; |
| | | Os benefícios ofertados; |

**Quadro 1 – Matriz de avaliação do programa de Assistência estudantil da USFB.**

(conclusão)

| | | |
|---|---|---|
| **Processo** | Análise do conjunto das atividades e intervenções desenvolvidas na execução do programa dentro da Universidade | - Análise do processo de seleção de estudantes; |
| | | - Fluxo processual de concessão de bolsas e auxílios; |
| | | - A gestão dos recursos orçamentários; |
| | | - Os mecanismos de transparência e controle social; |
| **Resultado** | Execução das ações de assistência estudantil como consequência das interações das dimensões estrutura e processo | Alcance dos objetivos em relação ao desenho proposto pelo programa, com foco na execução de ações de assistência estudantil em cada eixo de atuação determinado pelo PNAES |

Fonte: elaboração do autor

## 4.2. Fontes de dados

Neste estudo, foram utilizadas diversas fontes de dados para o desenvolvimento dos objetivos propostos. Estas fontes de dados são apresentadas a seguir:

a) Fonte Secundária: análise documental

A análise documental neste estudo tem como objetivo, o reforço estrutural do arcabouço teórico e conceitual empregado na pesquisa e também para obter informações sobre o estado da arte das políticas de apoio estudantil no âmbito do ensino superior. Para tanto, será incrementada a revisão de literatura sobre o assunto.

Para tanto, foram analisadas publicações disponíveis em periódicos científicos e livros, relatórios de agências de fomento, entre outras informações da internet contida nos organismos públicos de análise socioeconômica, o FONAPRACE, Secretarias de Governo Federal, entre outras.

b) Fonte Primária: análise documental associada ao PNAES

Para coleta desses dados foram analisados os documentos publicados pelo Governo Federal referentes ao PNAES e a documentação gerada na UFSB relativa às práticas de execução do programa de assistência estudantil dentro da Universidade.

## 4.3. O recorte da pesquisa (limitações)

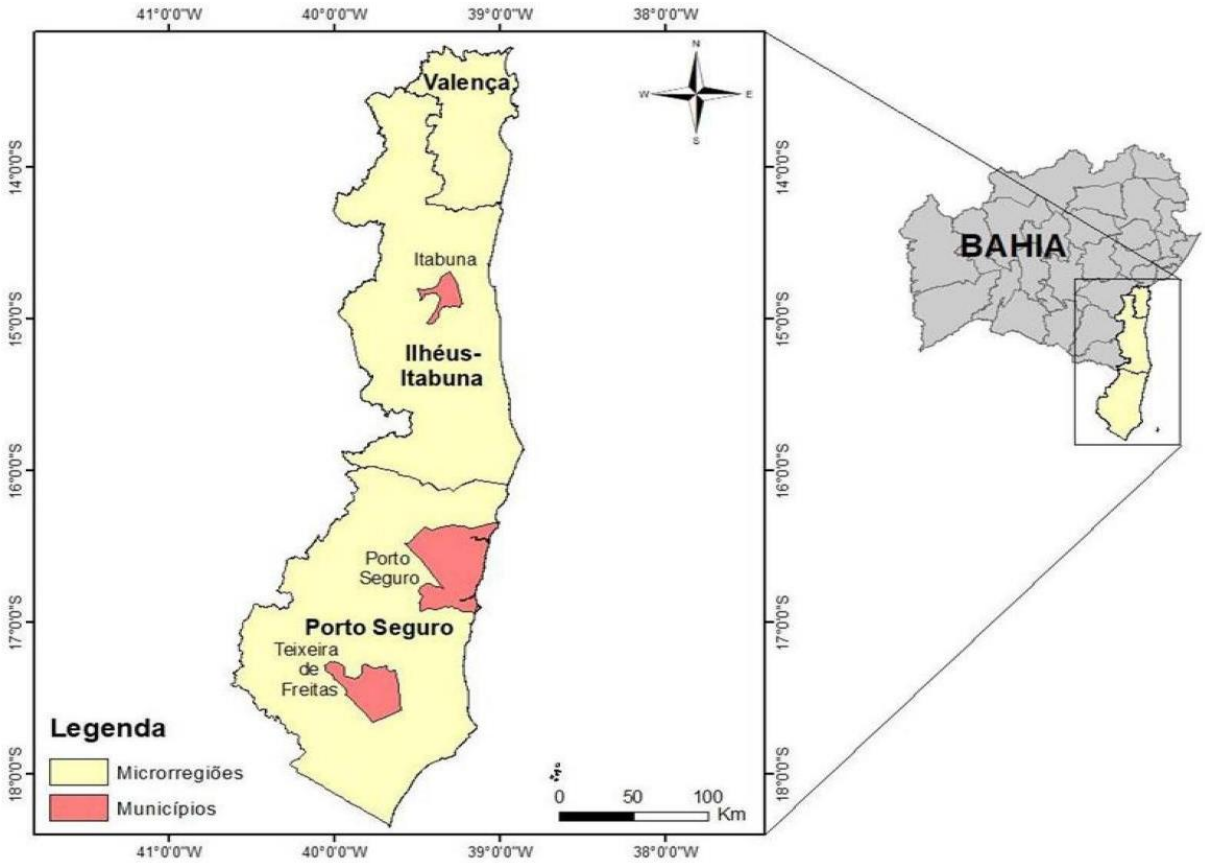
Destacam-se as limitações referentes aos aspectos inerentes ao estudo de caso de caráter qualitativo já apontado na literatura e a um único ambiente de estudo, que não permite a generalização das conclusões para o universo envolvido na temática do estudo.

## 4.4 Caracterização do ambiente de estudo: A UFSB

### 4.4.1 Contexto local

Situada da Região Sul da Bahia, a Universidade Federal do Sul da Bahia foi criada pela Lei 12.818, de 5 de junho de 2013. A área de abrangência das atividades e programas de ensino, pesquisa e extensão da UFSB compõe-se de 48 municípios, ocupando uma área de 40 384 km², situada na costa meridional do Estado da Bahia. Sua população totaliza 1 520 037 habitantes (dados do Censo 2010). A maior parte dos municípios é de pequeno porte; apenas o município de Itabuna ultrapassa 200 mil habitantes e cinco outros (Ilhéus, Teixeira de Freitas, Porto Seguro, Eunápolis e Itamaraju) têm mais de 50 mil habitantes (UFSB, 2020). Na figura 2 é apresentada a localização geográfica da UFSB e sua abrangência no território sul da Bahia.

**Figure 2- Mapa de localização da UFSB no território Sul da Bahia**




Fonte: Relatório de Gestão da UFSB (2017)

A Universidade tem sede e foro (Reitoria) no Município de Itabuna e *campi* nos Municípios de Itabuna, Porto Seguro e Teixeira de Freitas. Como forma de ampliar o alcance ao ensino superior e reduzir as desigualdades regionais de acesso à educação, a UFSB também oferta programas de ensino superior mediado por tecnologias, através de aulas tele presenciais, na Rede Anísio Teixeira de Colégios Universitários (CUNI), atendendo a localidades com mais de 20 000 habitantes e com mais de 300 egressos do ensino médio, e em bairros de baixa renda, assentamentos, aldeias indígenas e quilombos. Atualmente, a UFSB mantém os Colégios Universitários nos seguintes municípios: Coaraci, Ibicaraí, Ilhéus, Itabuna, Porto Seguro, Santa Cruz Cabrália, Eunápolis, Teixeira de Freitas, Itamaraju e Posto da Mata.

4.4.2 A arquitetura curricular

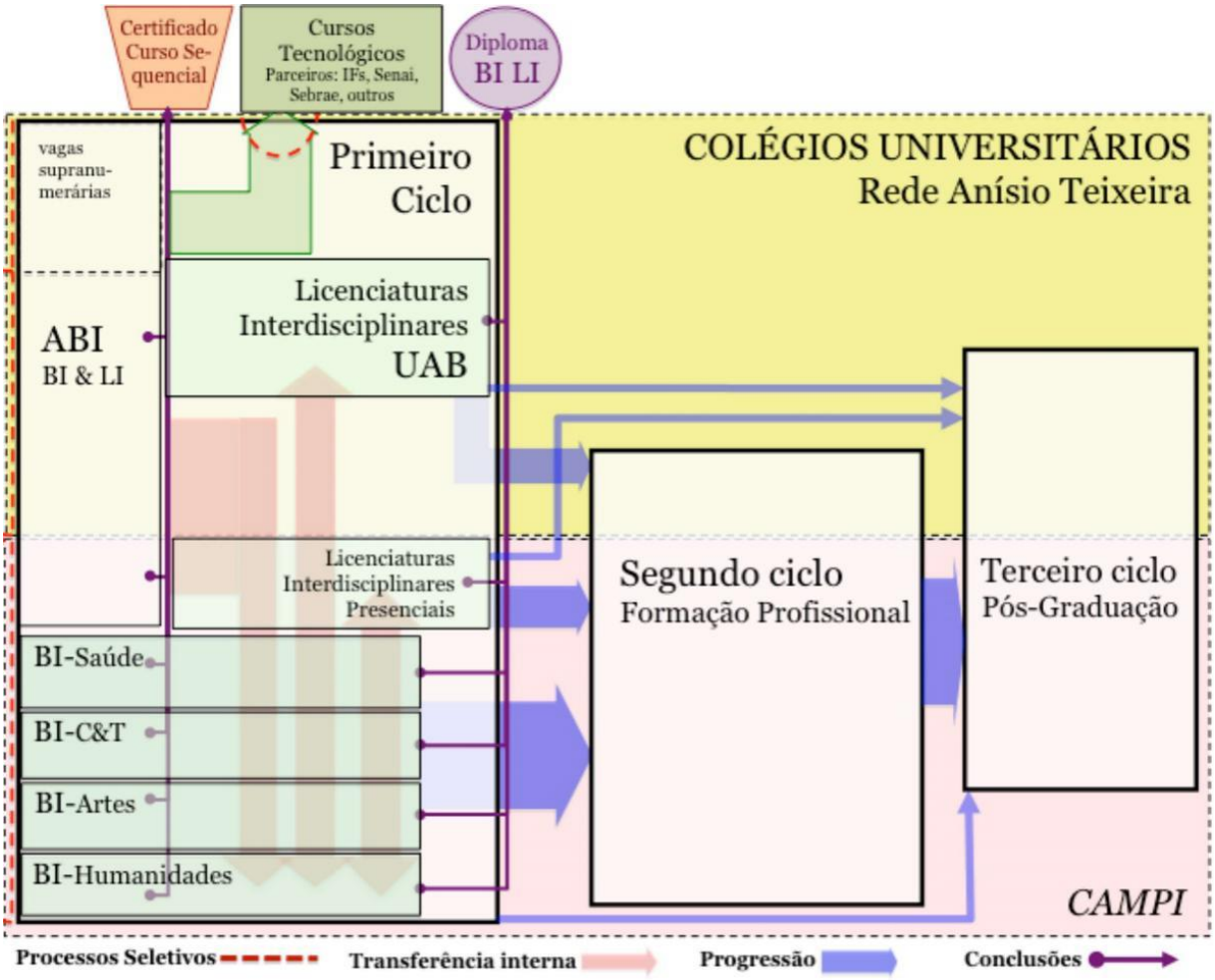
Sua criação fez parte das ações executadas no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), iniciado em 2007, cujo

principal objetivo é ampliar o acesso e a permanência na educação superior, através do desafio de interiorização das Universidades Públicas (MEC, 2010).

Em uma de suas propostas de reorganização do modelo de ensino aplicado às universidades do país, o Reuni idealiza a “Universidade Nova”, caracterizada por um modelo político-pedagógico que propôs uma transformação da arquitetura acadêmica da universidade pública brasileira, na busca de superar os diversos desafios e corrigir as limitações desta. Buscou-se nesse projeto construir um modelo compatível tanto com o modelo norte-americano (de origem flexneriana) quanto o modelo unificado europeu (processo de Bolonha) sem, contudo, significar submissão a nenhum desses regimes de educação universitária. Esse modelo preza por uma formação interdisciplinar, que estabelece conexões prático-teóricas entre diversas áreas do conhecimento, em regime de ciclos a partir de bacharelados e licenciaturas interdisciplinares (BORGES, 2012).

Assim, desde o seu nascimento, a UFSB adota o regime de ciclos de formação baseado regime curricular quadrimestral e arquitetura curricular de formação progressiva composta por três ciclos com certificações independentes em cada um deles. Os BIs têm duração mínima de 3 anos (9 quadrimestres) e as LIs de 3 anos e 4 meses (10 quadrimestres). A figura 3 esquematiza a arquitetura curricular da UFSB e mostra o fluxo de transição entre os ciclos de formação adotados na universidade:

**Figure 3- Arquitetura curricular da UFSB**




Fonte: Plano orientador da UFSB (2014).

O Primeiro Ciclo, denominado de formação geral, é ofertado tanto nos campi quanto na Rede Anísio Teixeira de Colégios Universitários. Nessa etapa, são ofertados cursos interdisciplinares, os Bacharelados (BI), que darão uma formação generalista, polivalente para atuar em uma grande área de formação, e as Licenciaturas (LI), que formam docentes para atuar no ensino básico em grandes áreas ou blocos de conhecimento (UFSB, 2014).

**Quadro 2- Cursos ofertados no primeiro ciclo de formação.**

| Bacharelados Interdisciplinares (BI) | Licenciaturas Interdisciplinares (LI) |
|---|---|
| • Bacharelado Interdisciplinar em Artes<br>• Bacharelado Interdisciplinar em Ciências<br>• Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades<br>• Bacharelado Interdisciplinar em Saúde | • Artes e suas tecnologias<br>• Ciências da Natureza e suas tecnologias<br>• Ciências Humanas e Sociais e suas tecnologias<br>• Linguagens e Códigos e suas tecnologias<br>• Matemática e Computação e suas tecnologias |

Fonte: Autoria própria com base nas informações contidas no site institucional.

Conforme mostra o quadro 3, no segundo ciclo, a fim de dar continuidade à formação acadêmica e profissional, os discentes concluintes do primeiro ciclo ingressam em cursos de graduação de formações profissionais específicas, através de processos seletivos com critérios definidos por editais de progressão e pelo Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de cada curso. Assim, a duração dos cursos deste ciclo é definida em seus projetos pedagógicos.

**Quadro 3- Cursos de segundo ciclo ofertados pela UFSB por Centro de Formação e campus (2020)**

(continua)

| Campus | Centro de formação | Curso |
|---|---|---|
| Jorge Amado | Ciências Agroflorestais | Engenharia Florestal |
| | | Engenharia Agrícola e Ambiental |
| | Tecnociências e Inovação | Engenharia Ambiental e da Sustentabilidade |
| | | Engenharia Sanitária e Ambiental |
| | | Engenharia de Transporte e Logística |

**Quadro 3 - Cursos de segundo ciclo ofertados pela UFSB por Centro de Formação e campus (2020)**

(conclusão)

| | | |
|---|---|---|
| | Políticas Públicas e Tecnologias Sociais | Mídia e Tecnologia |
| | | Políticas Públicas |
| | | Produção Cultural |
| Sosígenes Costa | Artes | Artes do Corpo em Cena |
| | | Som, Imagem e Movimento |
| | Ciências Ambientais | Biologia |
| | | Oceanografia |
| | | Engenharia Sanitária e Ambiental |
| | Ciências Humanas e Sociais | Antropologia |
| | | Direito |
| | | Gestão Pública e Social |
| | | História |
| Paulo Freire | Saúde | Psicologia |
| | | Biomedicina |
| | | Medicina |
| | Desenvolvimento Territorial | Engenharia Civil |
| | | Gestão Ambiental |
| | | Mídias Digitais |

Fonte: Borba (2021)

Por fim, conforme é apresentado no quadro 4, o terceiro ciclo de formação compreende os cursos, programas e atividades de ensino e de formação, profissional e acadêmica nas modalidades de pós-graduação Lacto Sensu e Stricto Sensu (UFSB, 2014).

**Quadro 4- Cursos de terceiro ciclo (pós-graduação) ofertados pela UFSB por nível de enquadramento (2020).**

(continua)

| Campus | Centro de formação | Nível | Curso |
|---|---|---|---|
| Sosígenes Costa | Artes | Especialização | Dramaturgia Expansivas do Corpo e dos Saberes Populares |

**Quadro 4 - Cursos de terceiro ciclo (pós-graduação) ofertados pela UFSB por nível de enquadramento (2020).**

(conclusão)

| | | | |
|---|---|---|---|
| Jorge Amado | Tecnologia, Ciências e Inovação | Especialização | Engenharia Ambiental e Urbana |
| Jorge Amado e Sosígenes Costa | Instituto de Humanidades, Arte e Ciências | Especialização | Pedagogia das Artes |
| Paulo Freire | Saúde | Especialização | Saúde Coletiva |
| Paulo Freire | Instituto de Humanidades, Arte e Ciências | Especialização | Agroecologia e Educação do Campo |
| Jorge Amado | Agroflorestais | Mestrado/ Doutorado | Biossistemas |
| Paulo Freire | Desenvolvimento Territorial | Mestrado | Ciências e Sustentabilidade |
| Sosígenes Costa | Ciências Ambientais | Mestrado | Ciências e Tecnologias Ambientais |
| Jorge Amado, Sosígenes Costa e Paulo Freire | Instituto de Humanidades, Arte e Ciências | Mestrado | Ensino e Relações Étnico-Raciais |
| Sosígenes Costa | Ciências Humanas | Mestrado/ Doutorado | Estado e Sociedade |
| Paulo Freire | Saúde | Mestrado | Saúde da Família |

Fonte: Borba (2021).

Nessa perspectiva de concretizar a implantação desse modelo de formação interdisciplinar, o projeto institucional e político-pedagógico desta Universidade está alicerçado nos seguintes marcos teóricos: a concepção anisiana de “universidade popular” a qual buscava ampliar o acesso à educação de forma massificada, sem prejuízos na qualidade ensino, tendo como principais instrumentos de apoio a utilização de recursos tecnológicos e implementação dos colégios universitários; o pensamento freireano da “pedagogia da autonomia” baseado na ideia de troca de saberes na relação ensino-aprendizagem, a valorização do saber individual dos educandos e o estímulo ao desenvolvimento autônomo e capacidade crítica; a problemática trazida pelo pensador e geógrafo Milton Santos em torno do papel da universidade na sociedade contemporânea e sua capacidade de se expandir com a utilização de recursos tecnológicos e

traçar estratégias no sentido de revisitar o passado, realizar o presente e planejar um cenário futuro na sociedade multicultural atual; as contribuições do professor Boaventura de Sousa Santos nas abordagens críticas sobre sociodiversidade, etno-diversidade e epistemo-diversidade, democracia, multiculturalismo e interdisciplinaridade dentro do conceito da "ecologia dos saberes", a qual visa promover o diálogo entre diversos saberes considerados úteis para o avanço das lutas sociais e a ruptura com pensamentos hegemônicos; e os estudos sobre cibercultura e inteligência coletiva disseminados por Pierre Lévy, os quais abordam a essencialidade das tecnologias no processo de evolução cultural, no compartilhamento de informações e flexibilização no processo de ensino nas escolas e universidades.

### 4.4.3 Formas de ingresso

O ingresso nos cursos da UFSB ocorre através de seleções para cursos de Graduação do primeiro ciclo e para cursos de Pós-Graduação que compõem o terceiro ciclo. As formas de Ingresso no 1º ciclo, sistematizadas no quadro 5, são: Processo Seletivo do Sistema de seleção Unificada (SISU) e Rede Anísio Teixeira de Colégios Universitários (Rede CUNI). Já no Terceiro Ciclo, o ingresso ocorre através de seleções próprias para cada programa. Outra possibilidade, é o acesso a componentes curriculares com vagas não preenchidas através de seleções para aluno especial.

**Quadro 5- Formas de ingresso nos cursos de graduação (1º ciclo).**

(continua)

| **Forma de ingresso** | **Critérios de seleção** |
|---|---|
| SISU (ENEM) | O critério de classificação é o desempenho no Enem mais recente. A seleção se dá por meio de publicação de editais específicos para preenchimentos de vagas para o SISU. |
| Rede de Colégios Universitários (CUNI) | A Seleção para Rede CUNI utiliza as notas das duas edições anteriores do Enem, sendo a maior nota escolhida como nota classificatória no processo. A seleção se dá por meio de publicação de editais específicos para preenchimentos de vagas para os CUNIs. |

**Quadro 5 - Formas de ingresso nos cursos de graduação (1º ciclo).**

(conclusão)

| | |
|---|---|
| Inscrição especial | A Inscrição Especial em Componentes Curriculares possibilita o ingresso do público interessado em cursar componentes com vagas não ocupadas pelos estudantes regularmente matriculados em seus respectivos processos. O estudante em Inscrição Especial fará jus à declaração comprobatória do (s) CC(s) cursado(s), com a respectiva carga horária e nota obtida. A seleção se dá por meio de |

Fonte: Autoria própria com base nas informações contidas no site institucional.

As formas de acesso aos cursos oferecidos pela UFSB fazem parte do conjunto de ações afirmativas promovidas pelas instituições, cuja aplicação é realizada na admissão dos discentes, como também durante o cumprimento do percurso acadêmico. Dessa maneira, a atual política de assistência estudantil, em relação aos processos seletivos dos cursos de graduação de 1º e 2º ciclos, reafirma a necessidade de atuação das instituições públicas de Ensino Superior na redução das desigualdades regionais, socioeconômicas e superação dos entraves de cunho étnico-raciais, através da ampliação do acesso aos cursos de graduação.

4.4.4 Ações afirmativas da UFSB para o acesso e permanência aos cursos de graduação

As ações instituídas na UFSB visam promover os valores democráticos e de respeito à diversidade étnico-cultural, combater as desigualdades socioeconômicas e dar cumprimento à garantia, fomento e promoção de políticas de equidade e inclusão, de acordo com as disposições da Lei de Cotas (Lei 12.711/2012) e suas alterações (Lei 13.409/2016), Decretos n° 7.824/2012 e n° 9.034/2017, e Portarias MEC n° 18/2012 e n° 09/2017.

Ao implementar a política de acesso, a UFSB aponta compromisso com a importância da ampliação do enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas e culturais e a promoção da justiça e inclusão social das camadas sociais historicamente marginalizadas do alcance ao ensino superior. Piovesan (2008), afirma que a implementação de ações afirmativas focadas no

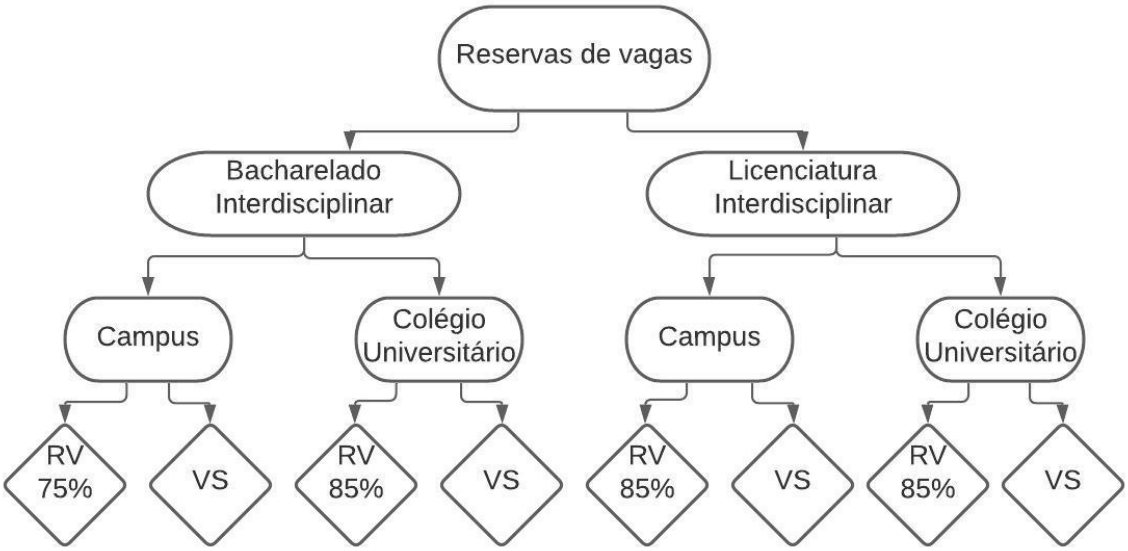
ingresso de pessoas socioeconomicamente vulneráveis possui um caráter bidimensional de reparação: a primeira dimensão se refere à redistribuição de direitos e garantias e à segunda ao reconhecimento social. Para a autora, o direito à redistribuição requer medidas de enfrentamento da injustiça econômica, da marginalização e da desigualdade econômica, por meio da transformação nas estruturas socioeconômicas e da adoção de uma política de redistribuição. Aliado a isso, o direito ao reconhecimento se traduz em implantação de medidas de enfrentamento da injustiça cultural, dos preconceitos e dos padrões discriminatórios, por meio da transformação cultural e da adoção de uma política de reconhecimento identitário.

À luz desses aspectos, faz-se necessária a apresentação das características das ações afirmativas implementada na UFSB. A normatização da política de ações afirmativas da UFSB foi efetivada por meio da publicação da Resolução nº 10/2018 que institui mecanismo de promoção do acesso aos cursos de graduação de 1º e 2º ciclos. Tal resolução foi alterada pela Resolução nº 12/2021 que amplia a política de cotas e distribuição de vagas supranumerárias destinadas aos grupos à diversos grupos sociais.

A política de cotas implementada na UFSB determina que além de obedecer aos critérios e quantitativos mínimos estabelecidos nas Lei de Cotas, a instituição deve adotar políticas específicas de ações afirmativas, utilizando os poderes a ela conferido através de sua autonomia universitária. Assim, foram instituídas cotas que garantam a representatividade de candidatos que pertençam aos grupos étnico-raciais previstos na Lei das Cotas, como também, candidatos pertencentes a outros grupos socialmente vulneráveis.

A política apresentada pela UFSB amplia o percentual mínimo de reservas de vagas determinado na Lei de Cotas e estabelece que a proporção não será inferior a 75% (setenta e cinco por cento) das vagas oferecidas pelos Bacharelados Interdisciplinares e pelos cursos profissionalizantes de segundo ciclo. Já para as vagas dos cursos de Licenciaturas Interdisciplinares e nos Editais próprios de ingresso em vagas de cursos nos Colégios Universitários a proporção a ser aplicada não será menor que 85% (oitenta e cinco por cento) das vagas oferecidas pelo respectivo curso (UFSB, 2021). A figura 4 esquematiza a forma de distribuição de reserva de vagas, por meio da aplicação de cotas, nos cursos de primeiro e segundo ciclos.

**Figure 4- Distribuição de reserva de vagas em cursos de 1º e 2º ciclos**




Fonte: Borba (2021).

Além das vagas reservadas por força da Lei n. 12.711/2012, a UFSB executa políticas afirmativas próprias por meio de destinação de vagas supranumerárias à candidatos egressos de escola pública pertencentes às minorias sociais, conforme mostra o quadro 5. As vagas supranumerárias serão no número de 01 (uma) vaga por curso da UFSB, em cada turno e campus, compreendendo cada um dos ciclos de formação acadêmica.

A aplicação de vagas supranumerárias torna o programa de ações afirmativas da UFSB um dos mais destacados e reconhecidos nacionalmente por meio da atuação institucional, seja pela constante inovação e resposta às demandas sociais, seja pelo pioneirismo na implementação de ações de grupos socialmente marginalizados como, por exemplo, pessoas transexuais, travestis e transgêneros e pessoas em situação de privação de liberdade ou egressas do sistema prisional ou refugiadas. O quadro 6 apresenta a forma de distribuição das vagas supranumerárias na forma determinada na Resolução nº 18/2021:

**Quadro 6- Distribuição de vagas supranumerárias**

(continua)

| **Minorias Sociais, políticas e sexuais** | **Quantitativo de vagas supranumerárias[1]** |
|---|---|
| Povos indígenas aldeados | 01 |

**Quadro 6 - Distribuição de vagas supranumerárias**

(conclusão)

| | |
|---|---|
| Povos de comunidades remanescentes de quilombos ou comunidades identitárias tradicionais | 01 |
| Povos de origem cigana | 01 |
| Pessoas transexuais, travestis e transgêneros | 01 |
| Pessoas em situação de privação de liberdade ou egressas do sistema prisional ou refugiadas | 01 |

Fonte: Resolução nº 12/2021 - UFSB.
Nota: [1]O quantitativo de vagas pode ser ampliado por decisão do Conselho Universitário

A distribuição de vagas supra numéricas também considera a proporção populacional dos alguns grupos étnicos nas regiões geográficas de atuação da UFSB, assim, nos editais de seleção para ingresso nos Colégios Universitários instalados ou a serem instalados em cidades com grande concentração censitária de Comunidades/Povos Indígenas ou Comunidades Quilombolas, as vagas supranumerárias para indígenas aldeados serão no mínimo o número de 05 (cinco) vagas em cada CUNI.

Para além da ampliação da inclusão de grupos sociais historicamente discriminados, a UFSB manifesta empenho em ratificar a essencialidade de manutenção de políticas afirmativas, como também, amplificar a reservas de vagas, baseado na compreensão dos recortes sociais, das relações de poder e suas implicações dentro e fora do ambiente universitário. A exemplo disso, a partir de uma percepção das relações de gêneros, em especial acerca do caráter androcêntrico das universidades e a invisibilização e/ou exclusão das mulheres em alguns cursos de graduação fortemente marcados por uma hegemonia masculina, a UFSB reserva vagas supranumerárias para mulheres em cursos que tenham, entre os seus selecionados, apenas homens em dois processos seletivos consecutivos, com ocupação de 75% ou mais das vagas ocupadas, a fim de combater às desigualdades de gênero na universidade.

Além de garantir oportunidades de acesso ao ensino superior, a UFSB, ao longo do tempo, vem construindo políticas que contemplem também possibilidades efetivas de permanência estudantil. O início das primeiras articulações institucionais em torno das políticas de permanência estudantil se deu de forma concomitante a elaboração do documento fundacional da UFSB, o qual reconhece as ações de permanência como elemento essencial na sobrevivência dos estudantes vulneráveis dentro da instituição, devendo ser pautada e

desenvolvidas com o propósito de dar seguimento às políticas de acesso implementadas nessa universidade.

Nessa conjunção, a implementação das políticas de assistência estudantil constitui-se como o recurso mais relevante no que se refere ao enfretamento das desigualdades que socioeconômicas sofridas pelos estudantes de graduação e, ao mesmo tempo, funciona como elemento estratégico no sentido de associar a ações de promoção de acesso e permanência no ensino superior à perspectiva de inclusão social pela via da educação.

A ideia de associação de políticas de acesso e permanência estudantil, conforme argumentam Dos Santos e Freitas (2014, p. 185-186), devem ser destacadas como:

> um imperativo no processo de democratização da universidade e da sociedade brasileira. Contudo, esse processo de democratização deve ir além do acesso às IFES públicas e gratuitas; há necessidade de se criar mecanismos que garantam a permanência dos que nela ingressam reduzindo os efeitos das desigualdades vivenciadas por um conjunto de estudantes provenientes de segmentos sociais mais pauperizados e excluídos social e economicamente.

Dessa maneira, as ações de assistência estudantil da UFSB são desenvolvidas no âmbito do Programa Apoio à Permanência (PAP), custeados, prioritariamente pelos recursos do PNAES. O PAP, por meio de concessão de bolsas e auxílios de caráter pecuniário, tem como principal objetivo de prover recursos financeiros mínimos necessários ao apoio aos estudantes dos cursos de graduação, durante seu percurso acadêmico.

# 5 RESULTADOS

## 5.1 A dimensão estrutura

### 5.1.2 A estrutura normativa da UFSB no contexto da assistência estudantil

A compreensão e análise do aparato normativo voltado para a institucionalização das políticas de assistência estudantil dentro da UFSB faz-se necessária para o atingimento do primeiro objetivo desse trabalho. Preliminarmente, cabe ressaltar que institucionalização é um termo polissêmico que se aplica em variados contextos e distintas áreas, assim, não é incomum encontrarmos interpretações des(semelhantes) relacionadas a esse termo nas mais diversas áreas das Ciências sociais, como Sociologia, Ciência política, Direito ou Economia.

Aqui, compreende-se a institucionalização enquanto legitimação das políticas públicas através do formalismo jurídico-burocrático, das determinações das leis, estatutos, dos regimentos e normas emitidas pelas instâncias governamentais e órgãos de controle jurídico,

uma vez que, é imperativo reconhecer as o enraizamento cultural, valorativo, cognitivo e normativos e seus significados dentro da instituição. Nessa perspectiva, afirmam Nierdele e Grisa (2013) que a análise da institucionalização de políticas públicas deve considerar, de forma associada, as interações normativas e cognitivas que compõe o desenho de uma política pública.

Assim, partindo os elementos elencados, buscou-se identificar a institucionalização das ações de Assistência estudantil executadas pelas UFSB aos princípios norteadores da entidade. Os documentos elaborados e aprovados pela instituição, bem como os documentos de caráter externo, assumem dimensão normativa, um caminho proposto, um rumo ou uma direção no sentido de dar um norte consensual para se atingir uma finalidade maior, o que são expressas pela implementação de políticas de assistência estudantil dentro da instituição.

### 5.1.3 A Carta de Fundação e Estatuto da UFSB

A instituição formal da UFSB foi realizada a partir da edição de um documento fundacional que definiu os princípios norteadores e os valores institucionais da universidade – a Carta de Fundação e Estatuto. Tais documentos foram apresentados na plenária de instalação de seu Conselho Universitário (CONSUNI), realizada em 20 de setembro de 2013 e teve sua publicação em 26 de fevereiro de 2014.

Enquanto documento formal, a Carta de fundação da UFSB reitera os seus aspectos legais da caracterização da sua personalidade contidas na sua lei de criação – Lei nº 12.818/2013, a fim de garantir a legitimidade e legalidade, confirmando sua capacidade de produzir efeitos pautados nas normas do direito público. A carta de Fundação da UFSB, afirma seu caráter de autarquia com autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e financeira, jungida ao Ministério da Educação e sujeição à obrigatoriedade de cumprir o princípio Constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Além de cumprir o formalismo jurídico-burocrático, esse documento evidencia o desenho institucional dotado de valores socioculturais subjetivos. Assim, a universidade declara que os valores institucionais estão pautados em quatro elementos fundamentais: na eficiência acadêmica, em todos os aspectos da ação institucional; na equidade, ampliando o acesso à educação e ao conhecimento, apoiada pela constante inovação tecnológica dos meios informação e comunicação; na apresentação de elo entre a educação básica e educação superior como forma de amenizar as disparidade sociais em relação à educação pública brasileira e no compromisso com transformação das realidades econômica, social e política, de forma especial

na região geográfica onde a universidade está localizada, do país e do mundo, na perspectiva de uma cidadania planetária (UFSB, 2014).

Em relação ao conteúdo institucional acerca das políticas de permanência estudantil dentro da UFSB, constatou-se que tanto no texto da Carta de Fundação quanto no Estatuto da universidade a permanência estudantil figura como um dos princípios norteadores das atividades da instituição. Dessa forma, as políticas de permanência são identificadas por uma perspectiva que não se esgota na materialização das ações de assistência estudantil, mas contemplam os aspectos de infraestrutura, física e tecnológica, e das condições didático-pedagógicas.

Observou-se nos documentos analisados que a instituição entende que a ampliação e democratização das condições de acesso e permanência no ensino superior dos estudantes, empreendidas por meio de implementação de políticas de permanência estudantil, parte da discussão conjunta entre sociedade e a comunidade universitária, uma vez que o desenvolvimento dessas políticas tem seu direcionamento realizado de acordo com o contexto social na qual estão inseridas, como também, advém das ações requeridas pela comunidade transacadêmica. Observou-se, também, que as ações de permanência estudantil estão, nesse documento, integradas a um dos princípios norteadores da instituição, o qual a UFSB denomina de integração social.

Outro aspecto perceptível são as semelhanças das concepções trazidas pelos princípios norteadores da instituição, em especial o princípio da integração social, com os objetivos do REUNI. Uma vez que a interiorização do ensino superior atrelado ao alcance da redução das taxas de evasão e ocupação de vagas ociosas e o compromisso social da instituição, relacionado com políticas de inclusão, programas de assistência estudantil e políticas de extensão universitária.

Além disso, em ambos os documentos, a UFSB reconhece que embora haja um notável avanço histórico em relação à implementação das políticas de permanência no ensino superior brasileiro, ainda persistem as limitações de acesso e permanência estudantil por diversos fatores que caracterizam o tecido social brasileiro, como a desigualdade social, a renda familiar, a cor/etnia, os fatores socioeconômicos e culturais.

Assim, a UFSB defende a garantia da:

> [...] equidade no acesso à educação e ao conhecimento, para a construção de uma sociedade mais justa e feliz, implantando medidas eficazes que **promovam acolhimento e permanência de estudantes em situações de vulnerabilidade**. Nesse sentido, utilizará as melhores tecnologias de informação e comunicação a fim de ajustar a máxima oferta de vagas aos mais elevados níveis de qualidade no ensino,

> ampliando o acesso à formação universitária sem comprometer a eficiência acadêmica. (UFSB, 2014).

Ressalta-se que, embora tenha havido inserção normativa da necessidade de criação de medidas de enfretamento das desigualdades, nota-se que, ao tratar da incorporação de ideias que promovam apoio à permanência dos discentes durante percurso acadêmico, a instituição utiliza a terminologia genérica "situações de vulnerabilidade". O uso de tal expressão chama atenção pelo seu caráter conceitual multifacetado e precário, o que não revela apenas vantagens, mas também, empecilhos para sua análise e na identificação de zonas de vulnerabilidade, como também, dificulta a construção de ações de permanência estudantil que correspondam à resolução de uma realidade também específica, na medida em que dificulta a definição de variáveis precisas.

Assim, questiona-se: quais seriam as situações vulnerabilizantes referenciadas nesse documento?

Para adentrar na discussão sobre os conceitos que poderiam ser aplicados ao contexto das fragilidades a que muitos estudantes estão expostos, fez-se necessário buscar alguns significados da palavra vulnerabilidade presentes na literatura. Para Carmo e Guizardi (2018), a concepção de vulnerabilidade denota a multideterminação de sua origem e não está necessariamente condicionada à ausência ou escassez de renda, mas está atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos. Kartzman (2005), amplia a discussão conceitual ao afirmar que

> vulnerabilidade não é exatamente o mesmo que pobreza, mas a inclui. Esta última está relacionada a uma situação de carência efetiva e certamente a vulnerabilidade transcende esta condição projetando no futuro a possibilidade de sofrimento a partir de certas debilidades, que se constatam no presente (KATZMAN, 2005, p.4).

Tais conceitos permitem concluir que a vulnerabilidade está ligada a fatores multicausais. Ao transpor esse conceito para o contexto do ensino superior, em especial à designação da situação do estudante, alguns trabalhos como os de Giudice et.al (2014), Pazaneli & Alves (2020), evidenciam que a vulnerabilidade está associada a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas e, sobretudo, ligadas às debilidades nas condições de permanência. De maneira mais concisa, Pazaneli & Alves (2020) afirmam que

> vulnerabilidade acadêmica é aquela que se constitui, tendo em vista as particularidades específicas da vida acadêmica e do ensino superior: abrange os indivíduos, as famílias e os grupos sociais, com dificuldades e limitações tanto para acessar quanto para permanecer e concluir esse nível educacional. A vulnerabilidade educacional, em âmbito acadêmico, considera uma gama de fatores que dificultam, restringem ou impedem o acesso, a permanência e a conclusão dos cursos no âmbito das instituições de ensino superior (PALAVEZZINI; ALVES, 2020, p.7).

São variados os elementos que podem caracterizar e contribuir de formas e intensidades diferentes na manifestação da vulnerabilidade dos estudantes, destacam-se os seguintes: condições de relacionadas à segurança alimentar, inadequações físico-estruturais do domicílio que comprometem a execução das atividades acadêmicas, restrição de acesso à serviços de saúde, transporte, acesso a material didático pedagógico (inclusive, os meios digitais), disponibilidade de tempo para os estudos, a necessidade ou não de conciliar trabalho e universidade, etc. Nesse cenário, para um melhor direcionamento das políticas públicas de permanência estudantil, faz-se necessária a delimitação da abrangência de vulnerabilidades que serão alvos de políticas de enfretamento, um a vez que as denominações genéricas podem atravancar o empreendimento de políticas públicas assertivas ou criar óbice ao melhor aproveitamento da estrutura física, financeira e orçamentárias das universidades voltadas para essa finalidade. Ademais, outro aspecto que se evidencia quando não há delimitação do escopo das ações de redução de vulnerabilidades é a dificuldade de se estabelecer parâmetros de avaliação das ações propostas no programa de assistência estudantil, uma vez que o processo de avaliação de políticas requer que seja mensurado o sucesso das ações públicas, tendo como base o mapeamento e a definição de quais são os problemas públicos que serão enfrentados de forma específica (realizados na fase de implementação da política).

Ressalta-se que, apesar de constatada a inexistência de delimitação do escopo de vulnerabilidades abrangidas pelas ações de permanência estudantil propostas no conjunto de princípios norteadores da universidade, não houve impedimentos de realização de ações voltadas para o combate da evasão e retenção acadêmicas por meio da assistência estudantil. Desde 2015, a UFSB desenvolve essas ações com recursos orçamentários e financeiros oriundos do PNAES que em sua lei de criação determina que as ações de permanência estudantil deverão ser focadas nas vulnerabilidades caracterizadas como socioeconômicas dos discente, quando define no seu artigo 4º que

> as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da **insuficiência de condições financeiras** (BRASIL, 2010).

O pareamento conceitual entre as ideias trazidas no primeiro regimento apresentado pela universidade com as determinações do PNAES foi apresentado pela instituição por meio da publicação da Resolução n º 16/2020 do CONSUNI que alterou disposições do Estatuto da UFSB. Nesse documento, a instituição reformula o princípio anteriormente denominado de

integração social, o qual unia aspectos conceituais relacionados à extensão acadêmica e participação social às políticas de permanência estudantil. Assim, a nova redação colocou as ações afirmativas como um princípio norteador da instituição e circunscreve qual é o foco de atuação da universidade dentro da seara das vulnerabilidades que permeiam a trajetória acadêmica dos estudantes. Então, nesse documento a permanência estudantil enquanto princípio institucional é compreendida como instrumento de promoção da equidade no acesso à educação e ao conhecimento, buscando implantar medidas eficazes que promovam o acolhimento e a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (UFSB, 2020).

A experiência da UFSB evidencia que a institucionalização de políticas de permanência foi construída de maneira paralela ao processo de crescimento da universidade. A partir do escopo conceitual trazido pelo documento fundacional, embora pouco específico, foram organizadas estruturas organizacionais formais e não formais para que as ações de permanência estudantil fossem colocadas em prática dentro da instituição.

A criação da Pró-Reitoria de Sustentabilidade de e Integração (PROSIS) – hoje denominada Pro-Reitoria de Ações Afirmativas (PROAF), através do documento regimental, encabeçou as ações de permanência estudantil. Tais ações, executadas ainda que de maneira incipiente e não desenhadas nos normativos internos, acabaram por validar as concepções valorativas empregadas no documento de abertura da instituição e, também, fomentaram o apoio a permanência dos discentes desde a admissão das primeiras turmas de primeiro ciclo da instituição. A exemplo dessas ações, tem-se a criação do Programa de Apoio à Permanência (PAP), com gestão atribuída à PROSIS.

Após dois anos do lançamento dos primeiros editais, ocorreu a normatização do PAP, na sua primeira versão, através da Resolução CONSUNI de nº 07/2015 que traz como premissa a necessidade de oferecer ao estudante de graduação da UFSB as condições adequadas para adaptar-se à vida acadêmica com qualidade e contribuir para a redução da retenção e da evasão escolar por meio da assistência estudantil (UFSB, 2015).

### 5.1.4 A normatização do Programa de Apoio à Permanência – PAP

A UFSB, a fim de formalizar e executar políticas públicas de assistência estudantil voltadas para permanência e democratização do ensino voltadas para os discentes dos cursos de graduação, criou o Programa de Apoio a Permanência – PAP. A criação desse programa buscou alinhar as políticas públicas institucionais de permanência com as disposições da Lei nº

9.394, de 20 de dezembro de 1996, artigo 3º - a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); do artigo 2º do Plano Nacional de Educação (PNE) e definiu as modalidades de assistência estudantil oferecidas pela instituição.

O PAP foi normatizado através da Resolução nº 07/2015 emitida pelo Conselho Universitário (CONSUNI) da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Tal norma foi revogada pela Resolução CONSUNI nº 01/2016, com texto semelhante à normatização anterior. Em ambos os documentos, a UFSB caracteriza os benefícios disponibilizados e define os objetivos do programa o qual intenciona:

> I- Democratizar e apoiar as condições de permanência e formação acadêmica de discentes regularmente matriculados na UFSB, por meio de auxílios pecuniários.
> II- Contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e de agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes das situações de vulnerabilidade social.
> III- Prover as condições mínimas necessárias para que possam adaptar-se e dedicar-se à formação acadêmica em atividades de ensino, pesquisa e extensão.
> IV- Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior.
> V- Contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (UFSB, 2016).

Assim, o programa define que as ações e benefícios disponibilizados aos estudantes atenderão às disposições relacionadas no âmbito do PNAES. Ao ser fazer um comparativo entre os objetivos estabelecidos no Decreto 7.234/2010 com os objetivos elencados na Resolução nº 01/2016, verificou-se alinhamento entre os dois textos normativos com similar apresentação textual. Esse tipo de correspondência é uma característica que se destaca no processo de implementação de políticas públicas implementadas através do modelo “top down”, a qual confere aos administradores públicos e demais atores da política pública pouca flexibilidade e discricionariedade na concretização das ações, devendo esses seguir o estabelecido e normatizado pelas instituições implementadoras. Nesse caso, a estrutura, os beneficiários, os recursos e a aplicação dos recursos do PNAES são pré-definidos de forma pragmática pelo MEC que dispõe que as universidades e institutos federais deverão utilizar os repasses dos recursos orçamentários na implementação das ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3º e 4º do citado Decreto.

Nesse contexto, observou-se que embora as políticas sejam definidas pelo órgão central do governo, a execução das ações propostas PAP, bem como sua adequação às determinações do PNAES, está apoiada também na organização interna com a ênfase organizacional voltada

para o planejamento, a organização, a composição hierárquica, na descentralização das tomadas de decisões e na centralização da execução. Para isso, instituiu-se, através da Resolução CONSUNI nº 03/2016, a Comissão de Políticas Afirmativas - CPAf da UFSB, órgão consultivo e deliberativo da PROAF que funciona em caráter permanente.

De acordo com artigo 1º da citada Resolução, a CPAf tem como atribuições:

> I - Estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Assistência Estudantil - PNAES na UFSB, em conformidade com o Art. 5º, parágrafo único, inciso II, do Decreto nº 7.234/2010.
> II - Propor ações para a efetiva integração dos setores da UFSB, buscando a excelência acadêmica da Instituição com inclusão social;
> III - Aprovar os editais de concessão da bolsa e auxílios referentes ao Programa de Apoio à Permanência;
> IV - Aprovar a destinação de recursos previstos no orçamento da PROSIS e acompanhar sua execução;
> V - Propor políticas e programas de apoio à permanência dos alunos da UFSB;
> VI - Promover políticas e programas de acesso ao conhecimento;
> VII - Promover políticas e programas de apoio psicopedagógico e social, culturais, de lazer e atividades físicas aos alunos de todos os níveis de ensino da UFSB;
> VIII – Acompanhar, propor e propor medidas de aprimoramento às políticas de ações afirmativas da UFSB;
> IX - Referendar a concessão do Auxílio Emergencial disciplinado no Art. 4 da Resolução CONSUNI nº 01/2016;
> X - Atuar como instância superior para receber e julgar recursos decorridos de indeferimentos de auxílios e bolsas, de esclarecimento sobre casos omissos dos editais ou outras solicitações, a partir de pareceres elaborados pela PROSIS, respeitado o sigilo das informações pessoais com a não identificação do solicitante a menos que, no seu interesse, ele a autorize formalmente. (UFSB, 2016).

A fim de analisar a atuação dessa comissão dentro das competências a ela atribuídas na Resolução, foi realizado o levantamento das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão ocorridas entre os anos de 2016 e 2020 publicadas no sítio eletrônico da instituição.

Observou-se que, embora esteja capitulado como atribuição dessa comissão o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES, essa atividade não é realizada de forma direta por esse órgão colegiado. Nessa conjuntura, a fim atender a necessidade de criação de mecanismos de controle e avaliação dos programas institucionais de permanência estudantil, com vistas ao melhor uso dos recursos garantidos pelo PNAES e apuração da efetivação dos objetivos elencados no mesmo, criou-se, por meio de deliberação do órgão, o Setor de Monitoramento e Avaliação (SEMA) dentro da estrutura administrativa da PROAF.

Nos documentos analisados, não foi encontrada nenhuma menção à estabelecimento de metodologias de avaliação, composição de equipes de acompanhamento e avaliação, registro de qualquer apresentação de resultados, ou publicação de informações provenientes de avaliações realizadas por essa Comissão ou pelo Setor criado para executar tais atividades.

Tal circunstância, conforme apontou o Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil da Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), foi observada também na maioria da universidade federais do país e evidencia uma fragilidade relevante e uma lacuna de governança interna nas unidades avaliadas capazes de afetar negativamente os processos de diagnóstico e aplicação dos recursos, assim como risco diretamente vinculado à correta gestão dessa política, haja vista a deficiência de informações relevantes para tomada de decisão (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, também pontua Lyra (2020) em seu estudo sobre o acesso ao ensino superior e permanência estudantil nas universidades federais baianas que a ausência de dados sistematizados acerca da execução do PNAES pelos órgãos gestores da política nas universidades arrevessa a verificação do alcance da finalidade, de seu alinhamento aos objetivos programa e do impacto das ações de assistência estudantil. Assim, autora afirma que as poucas autoavaliações realizadas pelas instituições pesquisadas, inclusive a UFSB, evidenciam resultados meramente quantitativos e isolados, fato que compromete o entendimento ampliado da comunidade acadêmica acerca das ações de assistência estudantil para além da concessão de benefícios, desarticulando-a das transversalidades que possibilitam a permanência qualificada. Além disso, tais avaliações também não permitem o acompanhamento da política pelos segmentos da sociedade, em especial os integrantes das instâncias de gestão compartilhada como os conselhos participativos. Tais análises simplistas afetam, da mesma maneira, a amplitude da análise dessas ações – por vezes reduzida à apresentação de dados quantitativos e isolados – nos processos de autoavaliação institucional.

Um segundo aspecto observado, tanto no prisma normativo como na materialização da execução das competências atribuída à CPAf é a articulação entre esse órgão com a PROAF em relação às tomadas de decisão em relação à execução orçamentária dos recursos do PNAES e, em especial, no que se refere às deliberações acerca da alocação dentro das modalidades de bolsas e auxílios previstas na Resolução nº 01/2016. A proposta de direcionamento anual do orçamento do PNAES é apresentada pela Diretoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (DACE) e tem sua aprovação condicionada à deliberação da CPAf. O mesmo fluxo é realizado no processo de proposição de novas modalidades de benefícios, alterações nos valores dos benefícios pagos a fim de atingir o número de alunos participantes do programa e adequar ao contexto orçamentário.

### 5.1.5 Instituição e funcionamento das modalidades de bolsas e Auxílios do PAP

O PNAES, ao tratar das diretrizes de implementação da política pública, apenas define os eixos temáticos aos quais as ações que serão vinculadas e implementadas nas instituições federais de ensino, mas não apresenta o modelo de execução das políticas de assistência estudantil. Assim, o programa possibilita que cada instituição desenhe como as ações serão implementadas, de acordo com as suas especificidades. A fim de contemplar as áreas previstas no Decreto do PNAES, o PAP disponibiliza um conjunto de ações voltadas para assistência estudantil, por meio de concessão bolsas e auxílios de diferentes modalidades, pagos de forma pecuniária.

A definição das modalidades de oferecimento das bolsas e auxílios é realizada mediante articulação entre a PROAF e a CPAF. Dessa maneira, a formulação das ações de assistência estudantil é realizada de acordo com a realidade da estrutura institucional voltada para a concessão de bolsas e auxílio. A exemplo disso, observa-se que, devido à falta de infraestrutura física que comporte a oferta de algumas modalidades de auxílios em forma de serviços geridos e executados pela própria universidade, a UFSB disponibiliza, entre outros, os auxílios moradia e alimentação em pecúnia como forma de suprir a ausência dos serviços de, respectivamente, residências universitárias e restaurantes universitários dentro das unidades de ensino (Campi e CUNIs).

Essa política de oferta de auxílios pecuniários observada na UFSB está implementada na maioria das universidades federais brasileiras. Esse formato de distribuição por um lado se torna mais prático para a instituição, eximindo-a da responsabilidade da gestão e manutenção de uma residência universitária, mas por sua vez, por outro onera os estudantes mais socioeconomicamente vulneráveis das instituições, uma vez que esses precisam arcar com os gastos necessários à manutenção da moradia como aluguéis, despesa com água, energia e internet.

A fim de apresentar um roll exemplificativo das ações de assistência estudantil propostas pela UFSB, o PAP, por meio da Resolução nº 01/2016 elenca as modalidades de bolsa e auxílios disponibilizáveis para os discentes:

> Art. 4º Aos estudantes de graduação poderão ser concedidos ainda Auxílios nas seguintes modalidades:
> I. Auxílio Alimentação.
> II. Auxílio Idiomas.
> III. Auxílio Intercâmbio.
> IV. Auxílio Creche.
> V. Auxílio Material Didático.

VI. Auxílio Mobilidade e Acessibilidade.
VII. Auxílio Eventos.
VIII. Auxílio Emergencial.
IX. Auxílio Instalação.
X. Auxílio Moradia.
XI. Auxílio Transporte (UFSB,2016).

O quadro 7 caracteriza as modalidades de bolsa e auxílios implementados e normatizados por meio da Resolução CONSUNI de nº 01/2016 e, ao longo dos anos, acrescentados nas deliberações da CPAF.

**Quadro 7- Bolsas e auxílios distribuídos pelo PAP**

(continua)

| Modalidade | Área PNAES | Objetivo | Vigência | Atividades | Valor pago em 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| **BOLSA APOIO A PERMANÊNCIA (BAP)** | Apoio Pedagógico | Oferecer a oportunidade para que possam adaptar-se e dedicar-se à sua formação acadêmica em atividades de ensino, pesquisa e extensão. | Até 1 (um) ano e será prorrogável anualmente até o prazo máximo de 3 (três) anos. | Desenvolvimento do Plano de Atividades focadas em atividades acadêmicas de ensino, de pesquisa e de extensão. | R$ 400,00 |
| **BOLSA MONITORIA INCLUSIVA** | Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. | Oferecer acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação | Até 1 (um) ano e sem prorrogação. | acompanhar e/ou desenvolver atividades referentes às/aos estudantes com deficiência e/ou que possuam necessidades educacionais especiais | R$ 400,00 |

**Quadro 7 - Bolsas e auxílios distribuídos pelo PAP**

(continuação)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **AUXÍLIO UFSB: UNIVERSIDADE PROMOTORA DE SAÚDE** | Atenção à saúde/ Esporte | Apoiar projetos estudantis com finalidade planejar e executar uma proposta de promoção da saúde. | Pagamento único. | planejar e executar uma proposta de promoção da saúde. | Variável de acordo com a determinação de cada edital. |
| **AUXÍLIO UFSB: LUGAR DE DIVERSIDADE** | Cultura | Financiar de propostas de intervenção, feitas exclusivamente por estudantes dos cursos de graduação, caracterizadas como Promotoras da Cultura da Diversidade. | Pagamento único ou mensal. | planejar e executar uma proposta que evidenciem a promoção da Diversidade. | Variável de acordo com a determinação de cada edital. |
| **AUXÍLIO ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO** | Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação | Custear aquisição de materiais de consumo ou prestação de serviços de caráter didático-pedagógicos adaptados, tecnologias assistivas e/ou outros materiais necessários ao desenvolvimento das atividades acadêmicas regulares das/os estudantes da graduação com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. | Pagamento único. | | Variável de acordo com a determinação de cada edital. |

**Quadro 7 - Bolsas e auxílios distribuídos pelo PAP**

(continuação)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **AUXÍLIO IDIOMAS** | Apoio pedagógico | Custear realização de curso de língua estrangeira | | | Variável de acordo com a determinação de cada edital. |
| **AUXÍLIO INTERCÂMBIO** | Apoio pedagógico | Custear participação em programa de intercâmbio, destinado ao pagamento de despesas com passaporte e Visto de Estudante. | Pagamento único. | | Variável de acordo com a determinação de cada edital. |
| **AUXÍLIO MATERIAL DIDÁTICO** | Apoio pedagógico | Custear aquisição de livros, equipamentos de laboratórios ou Equipamentos de Proteção Individuais (EPIs), ou demais materiais didáticos necessários ao desenvolvimento das atividades acadêmicas regulares e de planos de atividades da BAP. | Pagamento único. | | R$ 300,00 |
| **AUXÍLIO EVENTOS** | Apoio pedagógico | Subsidiar participação dos estudantes ou das entidades estudantis reconhecidas pela UFSB em eventos culturais, políticos e esportivos e no | Pagamento único. Cada estudante poderá receber o Auxílio Eventos no máximo duas vezes por ano. | | Variável de acordo com a determinação de cada edital. |

**Quadro 7 - Bolsas e auxílios distribuídos pelo PAP**

(continuação)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | desenvolvimento dos Planos de Atividades do Projeto do Programa de Apoio à Permanência submetido pelos beneficiários da BAP. | | | |
| **AUXÍLIO EMERGENCIAL** | Apoio pedagógico | Oferecer apoio a estudantes em casos excepcionais de vulnerabilidade e risco social avaliados pela PROAF. | Desembolso mensal e recebimento por até 6 meses. | | Valor definido de acordo com a avaliação da situação de vulnerabilidade. |
| **AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO** | Alimentação | Oferecer subvenção financeira destinada à complementação de despesas com alimentação | Até 1 (um) ano, e será prorrogável anualmente até o prazo máximo de 3 (três) anos. | | Variável de acordo com a renda familiar per capta do estudante. |
| **AUXÍLIO TRANSPORTE** | Transporte | Custear o deslocamento da/o estudante do local de moradia ou trabalho até as sedes dos Campi da UFSB ou aos Colégios universitários da Rede Anísio Teixeira | Até 1 (um) ano, e será prorrogável anualmente até o prazo máximo de 3 (três) anos. | | Variável de acordo com a renda familiar per capta do estudante e distância percorrida no trajeto casa - UFSB |

**Quadro 7 - Bolsas e auxílios distribuídos pelo PAP**

(continuação)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **AUXÍLIO INSTALAÇÃO** | Moradia | Oferecer apoio ao estudante recém-ingresso, nos casos de necessidade de local de moradia e instalação. | Pago por até 3 (três) meses | | R$ 300,00 |
| **AUXÍLIO MORADIA** | Moradia | Oferecer apoio financeiro para cobertura de despesas com locação e eventuais gastos relacionados à moradia. | 1 (um) ano, e será prorrogável anualmente até o prazo máximo de 3 (três) anos. | | R$ 270,00 |
| **AUXÍLIO CRECHE** | Creche | Subsidiar as despesas de pré-escola, creche ou cuidador, e outras relacionadas aos cuidados com a guarda e a manutenção infantil, durante os períodos em que desempenham suas atividades acadêmicas regulares. | 1 (um) ano, e será prorrogável anualmente até o prazo máximo de 3 (três) anos | | R$ 321,00 |

**Quadro 7 - Bolsas e auxílios distribuídos pelo PAP**

(conclusão)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **AUXÍLIO INTERNET – INDIGENAS E QUILOMBOLAS** | | | | | R$ 80,00 |
| **AUXÍLIO AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO DE INFORMÁTICA** | | | Pagamento único. | | R$ 600,00 |

Fonte: elaboração do autor

Observa-se que a assistência estudantil dentro da UFSB é composta por uma variedade de eixos de atuação. Com isso, a instituição busca articular diferentes áreas e, consequentemente, adequar a política pública ao surgimento das demandas estudantis, garantindo, dessa forma, diversificação nas ações que possam possibilitar maior ampliação do acesso, permanência e conclusão dos cursos de graduação.

A partir da análise dos documentos institucionais notou-se que ao longo dos anos 2014 a 2020 houve um crescimento na cobertura à permanência estudantil através da ampliação da quantidade de alunos assistidos, do aumento de recursos orçamentários destinados a essas ações, como também a criação de novas modalidade de bolsas e auxílios ofertados pelo PAP. Em 2014 eram ofertados apenas os auxílios alimentação, moradia, transporte, creche e a bolsa permanência.

Dentro da configuração do PAP, o oferecimento das bolsas e auxílios, quanto à periodicidade de pagamento, são classificados como bolsa/auxílios regulares e auxílios de pagamento único ou esporádico. Os pagamentos de periodicidade regular (auxílio alimentação, auxílio transporte, auxílio Moradia, auxílio Creche, bolsa monitoria inclusiva e BAP) são pagos pelo período de até 1 ano ao estudante selecionado nos editais lançados dentro de um exercício (incluindo períodos de férias), uma vez que a garantia de assistência e tais eixos são considerados benefícios assistenciais básicos para a permanências do discente nos cursos de graduação. Os pagamentos de parcela única, por sua vez, são realizados em decorrência de ações pontuais de assistência estudantil como, por exemplo, auxílio para custeio de instalação do estudante que dá continuidade aos estudos por meio da migração para cursos de 2º ciclo e necessitam de mudança para a cidade onde o seu curso é ofertado e o auxílio destinado à compra de material pedagógico.

### 5.1.6 A estrutura organizacional da UFSB voltada para a Assistência Estudantil

A descrição da estrutura organizacional é necessária para a compreensão da forma como a UFSB sistematiza e implementa ações para desenvolver as ações de assistência estudantil no escopo do PNAES. Para isso, buscou-se descrever e analisar as estruturas político-institucional, de gestão e administrativa da UFSB bem mapear e descrever como a articulação de dos diversos setores envolvidos na execução dessa atividade.

No entendimento de Santos et. al (2017), a estrutura organizacional é uma organização, um grupo de pessoas que trabalham juntas para atingir metas comuns. Ao definir seus objetivos uma organização dá razões à sua existência e a alta gestão organizacional determinar seus objetivos, estabelecer metas para atingi-los e formular estratégias para alcançar as metas, que são os alvos da administração para concretizar seus objetivos. Para Hall (2004), a análise dessa estrutura tem como funções atingir metas e produzir resultados organizacionais, regula a influência das variações individuais e ser o cenário onde o poder é exercido, as decisões são tomadas e as atividades são realizadas.

Trazendo essa análise para o campo da estrutura organizacional nas universidades federais nota-se que a construção desse arranjo é influenciada por diversos fatores que refletem diretamente no desempenho interno das atividades das unidades. Embora o desenvolvimento de atividades de pesquisa, extensão seja comum para as IFEs, cada universidade possui uma realidade local e regional, diferentes quanto aos aspectos sociais, políticos, gerenciais, culturais e econômicos. Assim, variáveis da estrutura organizacional configuram um cenário onde as tipologias organizacionais e as funcionalidades incorporadas direcionam os procedimentos burocráticos, a execução dos processos, os procedimentos de controle e avaliação de resultados.

Quanto a organização institucional do campo de estudo dessa pesquisa, a instituição preconiza que o seu desenho organizacional trazido na sua Carta de Fundação e no seu Estatuto, bem como a construção estrutura hierárquica para o funcionamento das atividades gerenciais e acadêmicas são fortemente pautadas em uma estrutura administrativa enxuta, hierarquizada e descentralizada, com ampla comunicação inter campi, com subordinação à alta gestão da organização. Nesse sentido, tanto no plano acadêmico quanto administrativo, interrelacionam-se, de modo orgânico, a descentralização da gestão de rotina com a centralização dos processos de regulação, avaliação e controle de qualidade das atividades pedagógicas e administrativas da instituição (UFSB, 2014).

#### 5.1.6.1 A pró-reitoria de Ações Afirmativas

Essa Pró-Reitoria, criada como uma das instâncias de gestão da Reitoria no plano administrativo atua conjuntamente com as demais Pró-Reitorias da UFSB no acompanhamento, assessoramento, execução, proposição e avaliação de ações no âmbito de suas competências, a garantir o cumprimento dos objetivos e dos princípios da Universidade capitulados no seu Regimento Interno, considerando a legislação federal vigente, o Estatuto da UFSB, e as disposições constantes no Regimento Geral. Assim, a PROAF é responsável pela elaboração, fomento e acompanhamento da política de ações afirmativas, das políticas de promoção da diversidade, da promoção da qualidade de vida estudantil e das políticas de apoio à permanência estudantil (UFSB, 2021).

De acordo com a Resolução nº 22/2021 que dispõe sobre o Regimento Geral da UFSB, compete à PROAF:

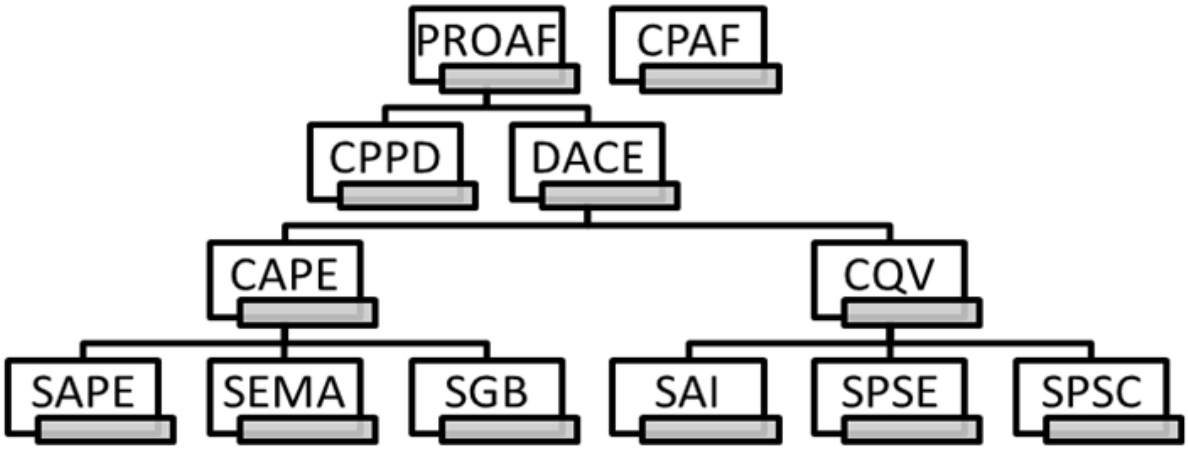
> I. elaborar ações relacionadas à assistência estudantil com a finalidade de prover condições favoráveis à permanência dos(as) estudantes na universidade, reduzir as taxas de retenção e evasão por meio de apoio financeiro, psicossocial e pedagógico;
> II. executar ações que garantam a permanência na UFSB de estudantes em vulnerabilidades sociais com a finalidade de reduzir os efeitos das desigualdades, contribuir para a mobilidade e desenvolvimento social e regional;
> III. promover a integração interna da comunidade acadêmica e desta com a sociedade por meio de ações voltadas à melhoria da qualidade de vida estudantil, e estímulo a práticas e atitudes saudáveis;
> IV. contribuir para o ingresso, permanência e sucesso acadêmico de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação, por meio de políticas de permanência estudantil;
> V. elaborar, fomentar e acompanhar as políticas de ações afirmativas da universidade, zelando pela inclusão social por meio da educação;
> VI. desenvolver ações e políticas que promovam a diversidade enquanto instrumento de produção de conhecimento e inclusão social;
> VII. outras atividades compatíveis com as suas funções. (UFSB, 2021)

Ao analisar a disposição da instituição em relação à construção de uma estrutura organizacional que seja responsável por implementar e gerir as ações de permanência e assistência estudantil com a criação de uma pró-reitoria, nota-se a preocupação da gestão em dar ênfase às políticas que possam oferecer subsídios à trajetória dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis em diversos aspectos, como por exemplo, apoio financeiro, ações de promoção de qualidade de vida e promoção da diversidade. Para isso, as ações propostas pelos PAP têm suas competências distribuídas em diversos setores que compões a PROAF.

Compõem a estrutura da PROAF: a Diretoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (DACE); a Coordenação de Apoio à Permanência Estudantil (CAPE); a Coordenação de

Qualidade de Vida (CQV) e a Coordenação de Políticas de Promoção da Diversidade (CPPD). A figura 5 esquematiza a estrutura organizacional da PROAF direcionada para o desenvolvimento das ações de assistência estudantil da UFSB.

**Figure 5- Organograma PROAF (2020)**




Fonte: Elaboração do autor com base nas informações contidas no site institucional.

Compete a Coordenação de Políticas de Promoção da Diversidade – CPPD, estabelecer políticas e diretrizes destinadas a criar uma política institucional de combate às opressões, preconceitos e desigualdades, buscando sempre garantir que a vivência na UFSB seja compatível com a diversidade de sua população, nesse sentido a CPPD é responsável pela criação e implementação de ações de assistência e permanência estudantil com foco na promoção de ações de valorização da cultura e enfretamento de situações de vulnerabilidades estudantis ligadas às questões de gênero, etnia, raça e orientação sexual. Nesse sentido, as ações promovidas pela CPPD têm como objetivo desenvolver ações compatíveis com as determinações do PNAES no que se refere às intervenções ligadas à promoção da cultura e diversidade.

Para instituição, é fundamental construir um ambiente destinado ao combate ao preconceito e a intolerância, valorizando a liberdade, a solidariedade, a equidade, a empatia e o respeito mútuo, fomentar e consolidar a vivência integrada da comunidade universitária, assessorar os diversos setores da gestão acadêmica garantindo planejamento e programar ações que atentem para a prática da diversidade no ambiente universitário (UFSB, 2021).

A Diretoria de Assuntos Comunitários e Estudantis – DACE é responsável pela articulação entre a PROAF e a CPAF nas ações preventivas de qualidade de vida voltada à

comunidade acadêmica e política de permanência estudantil na UFSB. Compete à DACE definir juntamente com a CPAF quais são as políticas de enfretamento às situações de vulnerabilidade e redução das desigualdades sociais serão desenvolvidas, no âmbito do PNAES. Além disso, cabe a essa Diretoria elaborar o planejamento anual da destinação dos recursos orçamentários destinados à assistência estudantil, a fim de que sejam apresentadas, discutidas e aprovadas junto à CPAF.

A DACE possui duas coordenações subordinadas que atuam de forma intersetorial, com algumas ações conjuntas, a fim que sejam criadas e executadas ações que contemplem as ações de assistência estudantil em todos os eixos elencado pelo PNAES.

A Coordenação de Apoio à Permanência Estudantil (CAPE) tem como principal objetivo coordenar os processos seletivos de assistência estudantil do PAP. Compete a essa coordenação coordenar as etapas de inscrição e análise documental do Cadastro PROAF, bem como, coordenar as etapas de inscrição dos estudantes, análise documental, entrevistas sociais e recebimento dos termos de outorga referente aos editais de bolsas e auxílios de assistência estudantil de responsabilidade da CAPE/PROAF.

A CAPE é responsável pela coordenação e gestão de seleções de concessão de bolsas e auxílios ofertados pelo PAP, uma vez que as ações desenvolvidas por essa coordenação abarcam a maior parte dos eixos de atuação de assistência estudantil elencados no decreto do PNAES, como, por exemplos: moradia estudantil, creche, transporte, alimentação, apoio pedagógico, auxílio eventos, auxílio material pedagógico e inclusão digital.

A estrutura da CAPE é subdivida em três setores subordinados que atuam de forma integrada: Setor de Apoio pedagógico (SAPE), Setor de Monitoramento e avaliação (SEMA) e o Setor de Gestão de Benefícios (SGB), a fim de que sejam executadas ações relacionadas, respectivamente, ao apoio pedagógico, o monitoramento e avaliação das ações de assistência estudantil implementadas por todos os órgãos da PROAF e ao pagamento das bolsas e auxílios concedidos.

Ao SAPE compete dar suporte à PROAF nas atividades relacionadas ao apoio pedagógico e orientação acadêmica por meio da supervisão e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos estudantes beneficiários da Bolsa de Apoio à Permanência, a fim de que sejam cumpridos os planos de atividades propostas nos projetos submetidos por docentes e servidoras/es técnico-administrativas/os.

O SEMA, criado em 2017, partiu da constatação do crescimento da participação de estudantes socioeconomicamente vulneráveis e expansão das ações de políticas afirmativas no ensino superior, e, por conseguinte aumento na demanda por ações de permanência Estudantil.

Nesse contexto, tornou-se premente a criação de mecanismos de controle e avaliação dos programas institucionais, com vistas ao melhor uso dos recursos garantidos pelo Decreto do PNAES e apuração da efetivação dos objetivos elencados seu artigo 2º: redução das taxas de evasão e retenção estudantil. São competências do SEMA:

- Oferecer suporte técnico-administrativo à Comissão de Políticas Afirmativas – CPAf quanto a publicidade das pautas discutidas, atas, cronograma de reuniões entre outros;
- Monitorar a concessão de benefícios do Programa de Apoio à Permanência;
- Avaliar o Programa de Apoio à Permanência, levantando indicadores através de pesquisas de dados quantitativos e qualitativos;
- Criar um repositório de dados do perfil do público-alvo do Programa de Apoio à Permanência;
- Fornecer dados aos órgãos competentes de controle, planejamento e fomento do Programa de Apoio à Permanência;
- Contribuir no planejamento das ações de refinamento e melhoria da seleção dos beneficiários (UFSB, 2017).

O SGB controla a execução orçamentária do planejamento anual do PNAES/UFSB, supervisionar e controlar os saldos dos empenhos do exercício vigente e saldos dos exercícios anteriores e gerenciar analisar, incluir, encaminhar os processos de pagamentos de bolsas e auxílios visando a concessão dos auxílios e bolsas aos estudantes vulneráveis (UFSB, 2022).

A Coordenação de Qualidade de Vida (CQV) tem como atribuição sistematizar a integração interna da comunidade discente e desta com a sociedade, por meio da atenção e apoio as práticas ligadas à promoção da saúde, qualidade de vida, acessibilidade, esporte e lazer, dimensões entendidas como essenciais para população, em especial a estudantil, público-alvo dessas políticas na instituição. Dentro o escopo do PNAES, a CQV atua prioritariamente no desenvolvimento de ações de assistência estudantil ligadas aos eixos acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação, atenção à saúde e esporte.

O Setor de Acessibilidade e Inclusão (SAI) está subordinada à Coordenação de Qualidade de Vida (CQV) e atua com o intuito de executar ações de apoio aos estudantes com deficiência e/ou que possuam necessidades educacionais especiais. Compete também a esse setor realizar a aquisição de tecnologias assistivas, a execução de recursos disponibilizados para a compra de equipamentos e material permanente destinados à inclusão e acessibilidade, bem como, desenvolver atividades para promoção de ingresso, mitigação de barreiras de natureza arquitetônica, pedagógicas e atitudinais, todas com o intuito de garantir o acesso e a permanência dos estudantes com deficiência.

A Seção de Promoção à Saúde Estudantil (SEPSE) e a Seção de Produção de Saúde e Cuidado (SPSC) atuam de forma conjunta, intra e interdisciplinarmente, promovendo ações de saúde voltadas aos estudantes, com o intuito de proporcionar melhor qualidade de vida à comunidade acadêmica. Nesse sentido, são desenvolvidas atividades de educação em saúde, como: Elaboração e divulgação de guias, redes, mapas focados em orientações de saúde preventiva e desenvolvimento de ações de assistência estudantil voltadas pra a promoção da saúde e incentivo às práticas esportivas, por meio da publicação dos Editais "Universidade Promotora da Saúde".

Ao focalizar a estrutura organizacional da UFSB destinada ao funcionamento do PAP, observou-se que cada unidade (coordenação/setor) possui atribuições específicas para atender um ou mais eixos temáticos de ação de assistência estudantil determinada no PNAES. Entretanto, essa estrutura, embora esteja organizada para a implementação da política pública nos moldes pré-definidos pelo Decreto do PNAES no que se refere ao fornecimento de subsídios mínimos necessários à permanência do discente, não permite que a instituição consiga mensurar os resultados obtidos por meio da execução da política.

A exemplo disso, observou-se lacunas na execução de atividades monitoramento e avaliação para aferição interna dos resultados do programa de assistência estudantil. Nesse sentido, identificou-se que a competência de monitoramento atribuída ao SEMA é realizada de forma parcial, visto que essa atividade realizada por esse setor abarca somente o acompanhamento do rendimento acadêmico dos beneficiários do PAP.

Ademais, a ausência de levantando indicadores e de realização de pesquisas quantitativas e qualitativas no âmbito interno necessárias ao processo de avaliação pode ter como consequência a fragmentação ou inexistência de informações substanciais para que os gestores possam propor ajustes no andamento da política pública. Além disso, verificou-se que, embora esteja capitulada como competência da SEMA a construção de um repositório de dados do perfil do público-alvo do PAP, não há nos documentos institucionais que fazem referência ao programa, como também não são disponibilizados no site da instituição dados sistematizados ou relatórios acerca do perfil dos estudantes assistidos. Tal supressão afasta a possibilidade de identificar as incongruências na execução do PNAES e repensar a adequação dessa política com base no *feedback* resultante da análise desses dados.

## 5.2 Dimensão Processo

### 5.2.1 Critérios de concessão de bolsas e auxílios

Um dos mais relevantes desafios enfrentados pelas IFES na seleção de candidatos a bolsas e auxílios estudantis concedidos no âmbito do PNAES consiste em alocar os recursos (muitas vezes escassos) corretamente, a fim de atingir a parcela mais vulnerável dos discentes. Assim, se não houver recursos suficientes para atendimento de todo o público-alvo, é preciso estabelecer critérios e procedimentos de priorização no acesso a essa política.

O artigo 5º do Decreto 7.234/2010 determina que serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior. Diante dessas exigências, as IFES, em sua maioria, aplicam procedimentos para a definição do perfil de vulnerabilidade que buscam compreender a situação socioeconômica do discente – utilizam a análise da renda bruta familiar per capta como critério prioritário para concessão de bolsas e auxílios - combinados com instrumentos complementares de seleção dos alunos vulneráveis a análise de outros marcadores sociais como gênero, pertencimento étnico-cultural, verificação de existência de vínculos formais de emprego, etc. Aguiar (2015), em seu estudo que propõe um procedimento para seleção de candidatos à bolsas e auxílios oriundos dos recursos do PNAES, identificou que diversas IFES têm como principal base de ferramenta de identificação e escolha dos discentes mais vulneráveis base a análise documental solicitada aos candidatos, que comprovem tal situação.

Em relação à aplicação do critério de avaliação da situação socioeconômica do estudante – analisada por meio do cálculo da renda bruta familiar per capta – a UFSB adota um faixa de renda menor que o valor máximo de renda bruta familiar mencionada no decreto do PNAES e aplica como um dos critérios de habilitação do estudante para ser inserido no PAP a renda família *per capita* igual ou inferior a um salário-mínimo nacional vigente. Não foram encontrados nos documentos institucionais analisados os motivos que determinaram a aplicação de uma faixa de renda menor. Quanto à base de avaliação da situação socioeconômica do discente e do conjunto de membros do seu grupo familiar, a instituição solicita uma conjunto diverso de documentos comprobatórios que possibilitem a avaliação socioeconômica do inscrito, tais como: apresentação em formulários de descrição de renda recebida por cada um dos membros para cálculo da renda bruta per capta, documentos comprobatórios de rendimentos ou declaração de renda na qual específica o recebimentos de rendimentos oriundos

de atividades informais e demais tipos de renda, apresentação de carteira de trabalho ou declaração de que não possui vínculos empregatícios quando se aplicar, comprovante de recebimento de benefícios sociais, de pensões e doações, entre outros. Solicita-se, ainda, em caráter obrigatório, extratos bancários de todos os membros do grupo familiar, a fim de verificar a compatibilidade das movimentações bancárias com os rendimentos informados pelo estudante.

Outro aspecto observado sobre os critérios de concessão auxílios e bolsa está relacionado à obrigatoriedade de contrapartida dos estudantes para que seja incluído e permaneça dentro do programa. A partir da investigação dos editais de bolsa e auxílios lançados durante o período delimitado para este estudo, notou-se que nas duas modalidades de apoio à permanência (concessão de auxílios e bolsas), o PAP estabelece que o discente deva estar matriculado como aluno regular nos cursos de graduação da UFSB e inscrito em, no mínimo, 2 (dois) componentes curriculares no quadrimestre de solicitação do auxílio, para efeitos de sua concessão, e nos outros quadrimestres para efeito de sua manutenção, de acordo com o estabelecido no Art. 16, item I da Resolução nº 01/2016, havendo ressalvas para os casos em que o/a estudante esteja matriculado/a em apenas 1 (um) componente curricular por estar cumprindo suas atividades domiciliares devido a licença maternidade ou saúde. Além disso, o outro critério avaliado para a continuidade do estudante no programa é o desempenho acadêmico baseado unicamente no elemento nota, assim, o estudante deve obter desempenho acadêmico se demonstrar igual ou superior a seis em pelo menos 60% dos componentes curriculares em que o discente estiver inscrito.

A aplicação dessas condicionantes para a inserção e manutenção do aluno dentro do programa traz alguns questionamentos sobre a adequação do programa de assistência estudantil da UFSB aos objetivos da política pública desenhados pelo PNAES e revela algumas incoerências quando se trata da garantia do direito de o estudante de permanecer dentro da universidade de maneira equitativa e democrática. Por um lado, a obrigatoriedade de matrícula em componentes curriculares torna-se a principal evidência de que o discente está cumprindo o seu percurso acadêmico no curso de graduação – uma vez que o PNAES objetiva viabilizar a igualdade de oportunidades e a permanência dos discentes dentro das instituições federais de ensino. Por outro lado, a obrigatoriedade de atingir um desempenho acadêmico mínimo arrevessa o sentido ao texto trazido pelo decreto do PNAES que se baseia na articulação de ações que rompam com as estruturas de privilégios sociais e que superem (ou ao menos amenizem) as desigualdades socioeconômicas que obstam a permanência de estudantes vulneráveis. Dessa maneira, observa-se que a proposta de alcance da melhoria do desempenho

acadêmico trazida pelo PNAES como um resultado das ações de assistência estudantil é interpretada, dentro do contexto do PAP, como uma condicionante de permanência baseada na meritocracia do estudante.

Para Kwalski (2012), deve-se questionar a utilização de condicionantes meritocratas como um elemento de destinação de políticas públicas de assistência estudantil como o PNAES, uma vez que a permanência estudantil é um direito do discente. Em concordância com a afirmação do autor, é necessário apontar que o alcance de um bom desempenho acadêmico não deve estar atrelado unicamente ao recebimento de um benefício de assistência estudantil, pois, considera-se que o estudante pode vivenciar outras situações de vulnerabilidade que não sejam apenas de caráter econômico.

Souza (2017) também chama atenção para a contradição desse critério de destinação das bolsas e auxílios, pois tal ação une em um mesmo programa o mérito intelectual com o demérito social, deslocando, além disso, a assistência estudantil para a esfera da monetarização. Para ele, a aplicação desses requisitos descaracteriza o a natureza assistencial da política pública e afasta as ações de assistência estudantil do objetivo de democratizar a permanência do estudante dentro das IFES.

Na expectativa de oferecer caminho para amenizar tal contradição, Ferreira (2020) sugere que em vez de considerar o desempenho acadêmico como uma forma de avaliação da política, pode ser mais proveitoso utilizá-lo como um indicador de que os estudantes em vulnerabilidade necessitam de uma assistência ainda mais efetiva de forma a evitar a evasão e promover a inclusão social pela educação.

A ideia da autora reforça o argumento de que, no contexto da permanência estudantil, a assistência estudantil é, pelo menos em tese, uma política que tem por finalidade oferecer aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica condições equivalentes para o seu desenvolvimento acadêmico. Dessa maneira, a utilização dos índices de desempenho acadêmico pode ser proveitosa na identificação das inconsistências das ações de assistência e, consequentemente, profícuo no direcionamento de ações que para que viabilize a priorização da promoção da inclusão social pela educação e a diminuição das desigualdades.

### 5.2.2 O Fluxo processual de concessão de bolsas e auxílios

A fim de investigar o processo de concessão de bolsa, partiu-se para o mapeamento do fluxo por meio da análise de documentos institucionais como, por exemplo, portarias, relatórios de auditoria e editais. O delineamento do trâmite processual é essencial para entendimento do

processo e para identificação dos controles, riscos e problemas. Logo, a descrição das etapas que compõe o fluxo de concessão dos benefícios abaixo, portanto, é fruto do detalhamento dos documentos analisados e divide o processo de seleção de bolsas e auxílios em 6 etapas:

**Cadastro Proaf** – implantado a partir do ano de 2020, o cadastro é uma base de dados e registros da composta por todos os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica da UFSB, com renda familiar bruta per capita declarada e comprovada de até 1 (um) salário-mínimo. O ingresso no cadastro acontece em fluxo contínuo, com calendário de periodicidade mensal e tem validade de um ano. Após a vigência desse período, a/o discente deve atualizar seus dados de renda e do seu grupo familiar. A inclusão do estudante no cadastro proaf é realizada mediante inscrição realizada pelo próprio estudante, na qual são solicitados documentos que comprovam a situação socioeconômica do discente, bem como dos membros do grupo familiar.

**Publicação dos editais** - As seleções de beneficiários das bolsas e auxílios concedidos pelo PAP, financiados com recursos do PNAES, são apresentadas formalmente à comunidade por meio de editais, publicados no site da universidade e anunciados em redes sociais e por e-mail pela PROAF. Os instrumentos convocatórios apontam os requisitos e as obrigações que os candidatos precisam satisfazer e descrevem de maneira genérica as etapas do processo seletivo.

**Inscrição e homologação –** O processo de realização da inscrição nas seleções de bolsas e auxílios é descrito nos editais. Ao iniciar o processo de inscrição, é necessário que o estudante faça o preenchimento do questionário do Cadastro Único (CadUnico) no SIGAA, a fim de que sejam registradas as informações sobre a sua condição socioeconômica. Nas etapas de inscrição e homologação são analisados os documentos referentes à identificação da condição socioeconômica dos discentes inscritos, bem como dos membros do grupo familiar.

**Entrevista Social -** A seguir, divulga-se a lista dos discentes habilitados para a etapa das entrevistas, conduzidas pelos assistentes sociais da universidade, que buscam averiguar a vulnerabilidade do(a) aluno(a) e sua necessidade de ter o benefício. Os profissionais utilizam formulário de avaliação, o qual afere o Índice de Vulnerabilidade Estudantil (IVE) e é suporte para o exame de vulnerabilidade dos candidatos – último critério eliminatório para a seleção final dos candidatos. A decisão que define os contemplados dentro do número de vagas é feita em grupo pelos assistentes sociais. Não há reserva de vagas por campus. A relação preliminar dos selecionados é publicada no site da universidade, e abre-se prazo para recurso. Após análise das peças recursais, divulgam-se as decisões finais no site da instituição. Vencido o interstício recursal, convocam-se os alunos escolhidos para assinarem o termo de outorga, no qual estes ratificam a veracidade das informações prestadas durante o processo de seleção, se

comprometem a cumprir as obrigações previstas no edital durante o recebimento do benefício e informam seus dados bancários para pagamento da(s) bolsa(s) ou do(s) auxílio(s). Em virtude da pandemia de Covid-19, a partir do ano de 2020 as entrevistas sociais foram substituídas pela entrega o do Anexo V - Descrição socioeconômica do grupo familiar.

**Monitoramento** - A fase de monitoramento é inaugurada após as assinaturas dos termos de outorga pelos candidatos selecionados. O Setor de Monitoramento e Avaliação e o Setor de Apoio Pedagógico têm, entre suas atribuições, a de acompanhar o atendimento das obrigações do edital pelos alunos e oferecer o suporte pedagógico necessário para que estes atinjam os propósitos dos programas de assistência.

**Avaliação interna** – a informações reunidas sobre a execução das ações de assistência estudantil, no âmbito do PNAES, bem como a demonstração quantitativa das bolsas e auxílios ofertados pelo PAP são demonstrados anualmente nos Relatórios de Gestão. Observou-se que as informações apresentadas nos relatórios demonstram os resultados do programa tendo como principal foco a utilização dos recursos orçamentários e financeiros disponibilizados pelo programa. Nesses relatórios são realizados comparativos entre o valor orçado e os valores pagos durante o exercício, bem como o valor gasto em cada modalidade de auxílio.

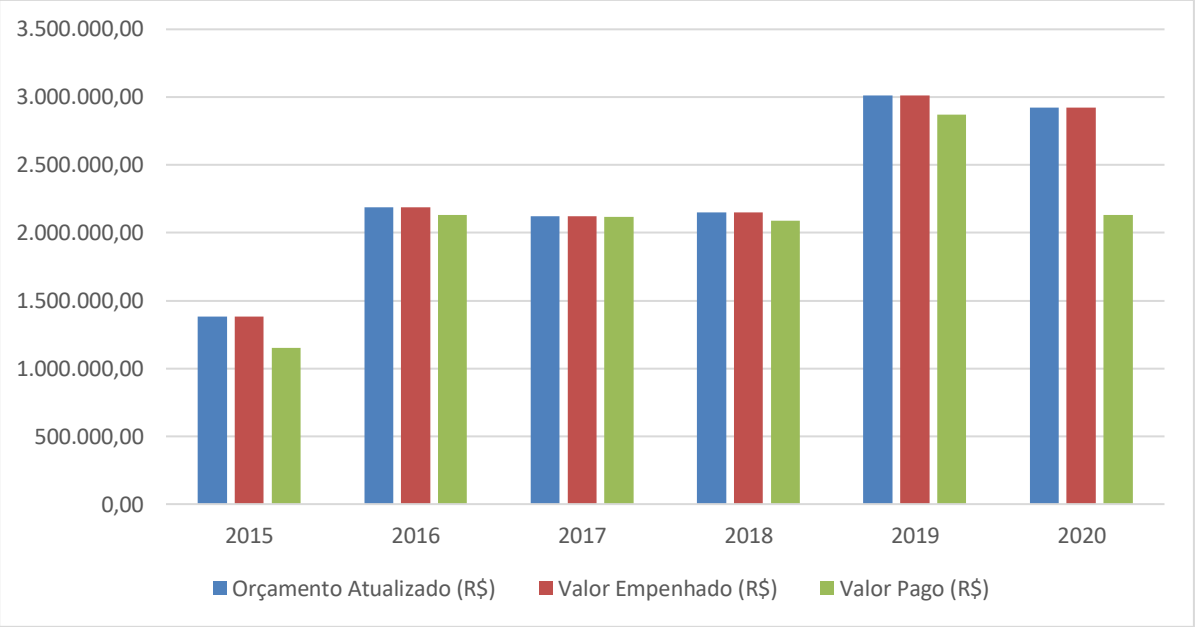
### 5.2.3 Execução orçamentária dos recursos do PNAES no PAP

Ao se considerar os aspectos relativos a financeirização das ações de assistência estudantil das universidades e institutos federais, no nível de graduação, sabe-se que a maior fonte de captação recursos está vinculada, especialmente, ao orçamento do PNAES. Assim, os recursos próprios das IFES são pouco direcionados para essa finalidade, visto que são direcionados para despesas de custeio e investimentos em outras áreas de atuação desses órgãos (BORBA, 2021). No orçamento Federal, o PNAES é uma ação orçamentária alocada no Programa 2080 - Educação de qualidade para todos, sob o código de ação orçamentária 4002 – Assistência ao estudante do ensino superior, conforme previsto no Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Para fazer o levantamento histórico da alocação orçamentária foram consideradas as dotações orçamentárias aprovadas para a natureza de despesa 339018 – Auxílio financeiro a estudantes.

A respeito da execução do orçamento destinado ao Programa de Apoio à Permanência na UFSB, no gráfico 1 são destacados os dados da evolução e trajetória do orçamento aprovados e sua respectiva execução orçamentária em cada ano, referentes ao financiamento da política de assistência estudantil, custeados com recursos do PNAES. Observou-se que em 2014 não

houve envio de recursos PNAES para a instituição, já que é um orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e as atividades da UFSB iniciaram no terceiro quadrimestre. Neste período, a universidade, com a utilização de recursos próprios, efetuou ações de assistência estudantil por meio de pagamento de bolsas e auxílio 272 estudantes, nas modalidades de auxílio eventos, auxílio instalação, Bolsa permanência.

**Gráfico 1- Execução dos recursos orçamentários do PNAES (2014-2020)**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência

O gráfico 1 revela que o orçamento aprovado para 2015 teve o montante de R$ 1.380.344 (um milhão trezentos e oitenta mil trezentos e quarenta e quatro reais) sendo totalmente empenhado. Todavia, do valor empenhado, foi pago R$ 1.149.864 (um milhão cento e quarenta e nove mil oitocentos e sessenta e quatro reais), o que corresponde à realização de 83,30 % do valor do orçamento. Nesse ano, o orçamento foi aplicado em sua maior parte em ações ligadas ao apoio pedagógico, com 81,97% dos recursos direcionados para a concessão da bolsa de apoio à permanência (BAP) e o restante distribuídos entre os auxílios creche (0,87%), alimentação (2,32%) e eventos (11,26%). Assim, nessas modalidades foram concedidos 3.824 benefícios, atingindo um total de 651 estudantes.

Observou-se que nos três anos seguintes (2016, 2017 e 2018), a dotação orçamentária teve o seu valor em torno de dois milhões de reais, com alterações pouco significativas. Em 2016, orçamento aprovado teve um acréscimo de aproximadamente 58% de recursos em relação ao exercício anterior, totalizando R$ 2.185.484 (dois milhões cento e oitenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e quatro reais), sendo totalmente empenhado, com o realizado de 97,45%

do total orçado. Nesse exercício, os recursos orçamentários recebidos foram distribuídos entre os auxílios alimentação, creche, moradia, transporte, permanência e de apoio pedagógico.

Em 2017, a ação 4002 contou com dotação de R$ 2.122.180 (dois milhões cento e vinte e dois mil cento e oitenta reais), queda de aproximadamente 2,89 % em relação ao exercício de 2016 sendo totalmente empenhado, tendo 99,70% do valor pago no mesmo exercício.

Em 2018, o PAP empenhou toda a dotação orçamentária aprovada que totalizou R$ 2.152.000 (dois milhões e cento e cinquenta e dois mil reais), um acréscimo de 1,4% em relação ao ano anterior, com pagamento de 96,95% do recurso empenhado, concedendo 9.290 benefícios e atendendo a 939 estudantes dos três campus.

Os dados também revelam que o maior incremento de recursos na UFSB ocorreu no período de 2019 e 2020. Em 2019, a dotação orçamentária teve um acréscimo de aproximadamente 40% em relação ao ano anterior, totalizando R$ 3.012.800 (três milhões doze mil e oitocentos reais) o qual foi totalmente empenhado, com 95,30% desse valor pagos no mesmo exercício.

Entretanto, ainda com base no gráfico 1, observou-se que houve uma retração orçamentária no ano de 2020, com redução de aproximadamente 2,9 % em relação ao ano anterior, totalizando R$ 2.922.995 (dois milhões novecentos e vinte e dois mil e novecentos e noventa e cinco reais) em dotação orçamentária no exercício, totalmente empenhados. Nota-se que nesse ano, houve uma significativa redução do valor pago em relação à média dos anos anteriores (94,54% do valor empenhado). Destaca-se que, segundo o Relatório de Gestão da UFSB (2020), no início desse ano houve contingenciamento de 40% dos recursos previstos para o PNAES, dessa maneira, a liberação dos recursos orçamentários e financeiros foi realizada no segundo semestre. Tal circunstância afetou negativamente o planejamento das ações de assistência estudantil e a realização do orçamento, ocasionando uma discrepância no total de auxílios pagos durante o exercício quando comparado aos anos anteriores, totalizando o pagamento de 72,97% do recurso empenhado.

### 5.2.4 Mecanismos de transparência e controle social

A institucionalização dos mecanismos de transparência e controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a elas destinados torna-se importante à preservação do interesse público. Dessa maneira, a intervenção social nas decisões políticas e administrativas do Estado, através da participação, visa a promover uma maior integralização entre o Estado e a sociedade,

na qual o cidadão seja capaz de orientar, acompanhar e fiscalizar a gestão pública (BARBOSA, 2013).

A transparência dos atos públicos é indispensável para possibilitar o efetivo controle social sobre a prestação de contas da gestão (*accountabillity*), de maneira que a sociedade possa acessar e, principalmente, compreender as informações geradas, sobre assuntos pertinentes a exemplo das políticas públicas. Em se tratando de políticas de assistência estudantil, a disponibilização ativa de informações relacionadas à execução dessa política pública, bem como a abertura de espaços de participação dos discente nas tomadas de decisão sobre os rumos das ações são ferramentas necessárias para a efetiva articulação de forças políticas que representam os interesses estudantis.

Ao analisar a transparência ativa e o controle social direcionado às ações de assistência estudantil da UFSB, acerca das ações executadas no âmbito do PNAES, foram considerados os seguintes aspectos: apresentação intuitiva de execução do orçamento do PNAES, disponibilização de informações sobre as fases do processo seletivo, disponibilização de informações sobre os pagamentos realizados dentro do exercício, existência de espaços de intervenção estudantil na destinação dos recursos anuais e na avaliação do política e, por fim, a verificação de canais de direcionamento de reclamações e apresentação de denúncias.

Quanto à transparência acerca da execução orçamentária, a PROAF entrega à CPAF, no início de cada exercício, a minuta do planejamento orçamentário anual para que seja discutida e aprovada pelos membros da comissão. Após aprovação, o planejamento orçamentário é encaminhado para a Diretoria de Planejamento (DIRPLAN) que pertence à Pró-reitoria de Planejamento e Administração (PROPA) a fim de que sejam empenhados os valores correspondentes a cada tipo de auxílio, de acordo com o direcionamento de recursos aprovado pela comissão. Embora o planejamento orçamentário anual seja realizado de forma conjunta, fato que possibilita a participação dos Diretórios Acadêmicos, verificou-se que não há publicação da minuta de planejamento em nenhum meio de comunicação (formal ou informal) para que qualquer interessado tome conhecimento da distribuição dos recursos do PNAES dentro da universidade.

Para além disso, não são disponibilizadas as informações sobre a execução orçamentária ao longo o exercício. Dessa maneira, os discentes (principais interessados nas informações de gestão desses recursos) tomam conhecimento da execução orçamentária apenas após a publicação dos Relatórios de Gestão que são publicados ao final de cada exercício, o que obsta a intervenção dos estudantes nas decisões do programa ao mesmo tempo em que as ações são executadas e que façam proposições para que o orçamento seja destinado às demandas que se

adequem à realidade deles. Ademais, as informações contidas nesse relatório são apresentadas de maneira diminuta e, muitas vezes, demonstram somente os aspectos quantitativos da execução do orçamento (valor orçado, valor executado e quantitativo de bolsas e auxílio pagos) sem explicitar os motivos dos direcionamentos orçamentários para execução das ações de assistência estudantil e evidenciar a sua adequação à realidade dos estudantes.

Quanto à transparência nos processos de seleção de bolsas e auxílios, observou-se que, ao longo dos anos, houve avanços na forma de realização dos processos de seleção, na segurança das informações colhidas dos estudantes e na disponibilização dessas informações em um sistema de informação. Destaca-se, nesse sentido, a realização de inscrições por meio de utilização do Sistema Integrado de Informações Acadêmicas (SIGAA), implementada a partir do ano de 2018, como um fator relevante no aprimoramento da seleção, uma vez que permitiu que a inscrições fossem realizadas sem a obrigatoriedade exigência de entrega presencial de documentos físicos no campus em que o estudante se encontrava matriculado. Além disso, a entrega do conjunto de documentos em formato eletrônico permitiu que a PROAF pudesse sistematizar e manter a guarda segura das informações relacionadas ao processo seletivo, como também emitir relatórios com informações detalhadas de cada etapa de seleção. A disponibilização dessas ferramentas possibilitou que o candidato à seleção de bolsas e auxílios verifique a documentação que foi inserida por ele no sistema e otimiza o processo de interposição de recursos nos casos de não homologação da inscrição.

Ao analisar a transparência em relação aos pagamentos realizados, constatou-se que a PROAF não disponibiliza de forma ativa relatórios mensais dos pagamentos efetuados aos estudantes. Salienta-se que tais informações podem ser essenciais para o exercício da fiscalização e controle social, pois possíveis apresentações de denúncias podem ser realizadas através do acompanhamento de relatórios de pagamentos.

Ao buscar identificar a existência de instâncias de participação social, pretendeu-se entender a institucionalização de espaços democráticos destinados a diversos segmentos existentes, isto é, docentes, técnicos administrativos e discentes no que se refere ao PAP. Nessa perspectiva, identificou-se que a CPAF é a única instância participativa em relação aos espaços de construção coletiva de ações de assistência estudantil dentro da UFSB. O funcionamento da CPAF é um importante espaço de disputa de interesses entre a instituição e as representações dos discentes necessários ao aperfeiçoamento das políticas de assistência estudantil e acompanhamento da execução orçamentária do PAP, todavia, é necessário que a universidade incentive a organização de novas frentes de gestão colaborativa e controle social e promova,

paralelamente, ações de educação voltadas para acompanhamento da gestão desses recursos essenciais para a permanência dos discentes.

## 5.3 Dimensão resultado

O elemento central da política de assistência estudantil empreendida pelo PNAES é a democratização do acesso e a manutenção das condições de permanência dos estudantes sem recursos sociais e econômicos para permanecer na universidade e concluir a graduação. Dessa maneira, a identificação e a análise dos resultados do programa durante o período pesquisado nesse estudo é consequência das interações das dimensões anteriores e suas implicações no desenvolvimento de ações de assistência estudantil nos diversos eixos de atuação determinadas pelo PNAES e sua forma de aplicação nas ações de assistência estudantil executadas pela UFSB.

Nesse sentido, neste estudo, a mensuração dos resultados se traduz a partir da identificação do cumprimento no que está disposto no Decreto 7.234/2010 no que se refere à execução das ações de assistência estudantil nos dez eixos temáticos de atuação do PNAES. Para isso, a verificação das repercussões dessa política, sob a perspectiva da dimensão resultado pautou-se na identificação e análise das ações de assistência estudantil disponibilizadas aos discentes.

### 5.3.1 Moradia, Alimentação e Transporte

As ações relacionadas aos eixos moradia, alimentação e transporte foram analisadas de maneira conjunta, uma vez que a seleção para a concessão desses auxílios é feita por meio de publicações de editais unificados. Ressalta-se que, em relação à distribuição dos recursos do PNAES, em todos os anos pesquisados, a maior parte do orçamento foi destinada a concessão desses auxílios.

Ao analisar o quantitativo de destinação de recursos a essas ações entre os anos de 2018 e 2020, observou-se que, conjuntamente, as três modalidades de auxílios correspondem à execução de mais de 65% do recurso executado em cada ano.

Em relação ao eixo moradia, observou-se que a primeira ação realizada para apoiar os discentes socioeconomicamente vulneráveis com despesas dessa espécie foi desenvolvida por meio da publicação do edital de auxílio instalação. Esse auxílio, concedido do ano de 2014 até 2019, visa proporcionar um auxílio financeiro de caráter temporário, em pagamento único, para

estudantes regularmente matriculados (as) nos BI's e LI's da UFSB em que sua situação de vulnerabilidade social comprometa a sua instalação imediata nas imediações do local de aulas do seu campus/curso.

A partir de 2016, além da concessão de auxílio instalação, a UFSB lançou editais unificados que contemplam a inscrição para os auxílios moradia, alimentação e transporte. O auxílio moradia, com periodicidade de pagamento mensal, é destina-se a apoiar ao estudante para que possa se alojar em condições satisfatórias nos municípios sede/campi e colégios universitários da UFSB, individual ou coletivamente, com o intuito de auxiliá-lo na cobertura de despesas com locação e eventuais gastos relacionados à moradia (água, energia elétrica, internet etc.).

O auxílio alimentação refere-se ao repasse pecuniário, com periodicidade de desembolso mensal, destinada ao subsídio de despesas com alimentação, nas sedes e nos Colégios Universitários. Entre os anos de 2014 e 2019 a definição do valor pago era variável conforme a faixa de renda familiar per capita do estudante, multiplicando-se os valores unitários pela quantidade de dias letivos no mês. A partir de 2020, os valores pagos foram fixados de acordo com a faixa de renda familiar bruta per capita do estudante, desconsiderando a quantidade de dias letivos. A tabela 1 apresentam-se os valores pagos de auxílio alimentação no ano de 2020.

**Tabela 1- Valores pagos de Auxílio alimentação (2020)**

| Renda familiar bruta per capita (Salários-Mínimos) | Valor do Auxílio (R$) |
|---|---|
| Até R$ 249,50 | R$ 180,00 |
| Acima de R$ 249,50 até R$ 499,00 | R$ 160,00 |
| Acima de R$ 499,00 até R$ 748,50 | R$ 140,00 |
| Acima de R$ 748,50 até R$ 998,00 | R$ 120,00 |

Fonte: Edital Proaf nº 02/2020

A concessão do auxílio transporte teve sua primeira ação realizada no ano de 2016, por meio da publicação do edital unificado. Esse auxílio é oferecido em quatro categorias, determinadas pela distância percorrida e o tipo de transporte utilizado pelo estudante, conforme classificação do quadro 8:

**Quadro 8- Modalidade e valores do auxílio transporte em 2020**

| Modalidade de Auxílio Transporte | Finalidade | Valor do auxílio concedido |
|---|---|---|
| Auxílio Transporte 1 (AT1) | Utilização de transporte urbano. | R$ 80,00 |
| Auxílio Transporte 2 (AT2) | Utilização de transporte intermunicipal com distância entre cidades de até 30 km | R$ 120,00 |
| Auxílio Transporte 3 (AT3) | Utilização de transporte intermunicipal com distância entre cidades de 30,1 a 50 km | R$ 220,00 |
| Auxílio Transporte 4 (AT4) | Utilização de transporte intermunicipal com distância entre cidades superior a 50 km | R$ 260,00 |

Fonte: elaboração do autor com base no edital PROAF n º 01/2020.

O cumprimento de ações no eixo transporte, juntamente os auxílios moradia e alimentação é um importante instrumento de garantia de permanência estudantil, em especial na UFSB. Ao analisar o espectro das respostas do questionário do Cadastro Único do SIGAA referente ao ano de 2020, observou-se que, dos discentes inscritos nos editais de concessão de bolsas e auxílios nesse ano, 58,82 % deles utilizam transporte coletivo urbano ou transporte fretado para realizar a locomoção até à universidade.

Ressalta-se que o modelo pedagógico de interiorização e acesso ao ensino superior materializado pelo funcionamento dos colégios universitário aplicado na UFSB permite que alguns estudantes cumpram os cursos de primeiro ciclo em suas cidades de origem, todavia, o cumprimento dos CCs dos cursos de segundo ciclo (formação específica) demanda que os alunos se desloquem para os respectivos campus que contemplam essa segunda etapa de formação. Nesse sentido, é necessário que instituição realize o planejamento da concessão do auxílio transporte com base na análise do quantitativo de discentes matriculados em cada um dos ciclos.

Em 2020, em decorrência da suspensão das atividades acadêmicas presenciais causada pela pandemia de covid-19, o PAP teve o seu menor percentual de execução orçamentária voltado para o eixo transporte, apenas 9% dos recursos. Tal redução é justificada pela suspensão do pagamento desse auxílio durante todo o exercício e destinação de parte do orçamento para ações de inclusão digital. Ao comparar o posicionamento da UFSB sobre a interrupção do pagamento desse auxílio, no contexto da suspensão das aulas presenciais, com o posicionamento das demais Universidades Federais do estado, verificou-se que a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) também descontinuaram o pagamento desse benefício. Assim, a única instituição baiana que manteve o pagamento desse auxílio foi a Universidade Federal da Bahia (UFBA) a qual considerou a essencialidade da manutenção desse auxílio, tendo em vista a possibilidade de agravamento da situação de vulnerabilidade desses discentes e o surgimento de necessidades socioeconômicas outras, pertinentes ao combate à disseminação do corona vírus.

### 5.3.2 Atenção à saúde, esporte e lazer

A inclusão de ações de promoção à saúde e incentivo ao esporte e lazer foram introduzidas no PAP a partir do ano de 2018, por meio da divulgação dos editais “UFSB: Universidade Promotora de Saúde”. As atividades propostas nesses editais visam a participação ativa dos discentes no planejamento, desenvolvimento de projetos e execução de propostas de promoção da saúde de forma integrada aos conhecimentos obtidos no percurso curricular a partir de dados diagnósticos ou necessidades de saúde percebidas na comunidade acadêmica, com o intuito de estimular a qualidade de vida em contexto universitário. Dessa maneira, os projetos desenvolvidos e selecionados têm suas propostas financiadas pelos recursos do PNAES, devendo ser executadas obrigatoriamente nos eixos acessibilidade e inclusão, atenção à Saúde e esportes e lazer.

Sabe-se que iniciativas promotoras de saúde no contexto da assistência estudantil podem contribuir na melhoria da qualidade de vida dos indivíduos para torná-los autônomos em cuidar da própria saúde, oferecendo também subsídios para o exercício da cidadania e o incentivo da participação da comunidade acadêmica na formulação e manutenção das ações promotoras de cuidado e prevenção de doenças. Para isso, são necessárias ações sob a ótica da promoção da saúde que possibilitem uma reflexão sobre a forma de viver e conviver da comunidade acadêmica, vislumbrando um ambiente saudável.

No que se diz respeito ao financiamento dessas ações, verificou-se que no primeiro ano de execução dessas ações foi destinado o montante de R$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais) do orçamento autorizado, com 27 propostas executadas nos três campus e atingiu um público estimado de 2.181 estudantes da Universidade. Em 2019, destinados foram R$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais) em recursos, havendo a execução de 63 projetos. Em 2020, os recursos aplicados foram reduzidos em mais de 50%, o que equivale a R$ 26.800 (vinte seis mil reais).

Embora a UFSB desenvolva ações que contemplem o apoio estudantil voltado para a saúde, ao se levantar o percentual de destinação dos recursos do PNAES a esse eixo, observou-se também que, em cada ano analisado, pouco mais de 1% (um por cento) do orçamento autorizado do PNAES foi utilizado nessa área.

Outro aspecto verificado na execução de ações no eixo promoção de saúde é que, embora haja realização de ações educativas relacionadas à promoção de saúde, o programa não oferece atendimento médico, odontológico e psicológico aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. De acordo com a pesquisa realizada pelo FONAPRACE (2016) que mapeia o perfil dos estudantes de graduação de universidades federais do Brasil, a dependência de serviços públicos de saúde está diretamente ligada ao grau de vulnerabilidade socioeconômica dos discentes. Assim, constatou-se que a rede pública de saúde é utilizada pela ampla maioria dos estudantes das classes C, D e E. Já entre os estudantes das classes A e B, estes majoritariamente utilizam sistemas particulares de saúde, como planos de saúde ou rede particular.

Diante disso, é necessário que seja ampliada a cobertura da assistência no eixo saúde, uma vez que a assistência integral desses serviços é um elemento que contribui positivamente na redução das situações de vulnerabilidades vividas pelos estudantes. Assim, é necessário que propostas de intervenções sejam elaboradas com direcionamento à criação de uma política pública específica para o enfrentamento dessa necessidade.

### 5.3.3 Creche

O desenvolvimento de ações no eixo creche se dá por meio da concessão do auxílio creche, com periodicidade de pagamento mensal, destinada à/ao estudante que tenha filho em idade pré-escolar (zero a cinco anos e onze meses) para subsidiar as despesas de pré-escola, creche ou cuidador, e outras relacionadas aos cuidados com a guarda e a manutenção infantil, durante os períodos em que desempenham suas atividades acadêmicas regulares. O auxílio creche foi inserido no PAP em 2015, com seu valor inicial do benefício fixado em R$ 130,00

(cento e trinta reais) e alterado, a partir de 2016, para R$ 321,00 (trezentos e vinte um reais). A oferta desse auxílio, além de atender às determinações do PNAES ratificam a proposta de ações afirmativas da UFSB que buscam identificar os recortes sociais, as interseccionalidades e vulnerabilidades dos discentes.

Nunes e Silva (2020) destacam a importância dos debates sobre políticas de permanência estudantil que evidenciam o recorte de gênero e situações vulnerabilizantes na formulação das ações de assistência estudantil, uma vez o ônus da maternidade surge como uma problemática que circunda as mulheres por serem elas, no contexto da divisão sexual do trabalho que, muitas vezes, assumem a responsabilidade de cuidar dos filhos e do lar, gerando uma experiência com a maternidade eivada de sobrecargas, mitigação de direitos e carência de autonomia, além de delinear de forma precária a vida da mulher nas dimensões sexual, econômica, educacional, profissional e política.

Nesse sentido, os editais de concessão de auxílio creche publicados a partir do ano de 2017 preveem a priorização do benefício às estudantes mulheres, nos casos de guarda compartilhada, e garantem a inscrição no processo seletivo às mulheres transexuais, estabelecendo a estas beneficiadas as mesmas prioridades previstas às mulheres cisgênero.

### 5.3.4 Cultura

As ações voltadas para o apoio estudantil relacionados ao eixo cultura estão incluídas no PAP desde 2014, quando foi lançado o primeiro edital de auxílio eventos, nesse período ainda não custeado com os recursos do PNAES. Esse auxílio tem como objeto a concessão subsídio financeiro para apoio à realização e à participação das/os estudantes ou das entidades estudantis reconhecidas pela UFSB em eventos acadêmicos, científicos, culturais, políticos e esportivos e no desenvolvimento dos Planos de Atividades do PAP submetida pelos beneficiários da Bolsa de Apoio à Permanência, que engloba o custeio ou fornecimento de transporte, alimentação, hospedagem, infraestrutura, pagamento de inscrição em eventos e/ou material de divulgação.

Em 2015, primeiro ano do desenvolvimento dessas ações com os recursos do PNAES, o PAP destinou R$ 119.349,19 (cento e dezenove mil trezentos e quarenta e nove reais), o equivalente a 11,2 % da dotação orçamentária do programa para esse ano.

Além da promoção e incentivo à cultura desenvolvida pela publicação dos editais de concessão de auxílios eventos, o PAP, desde o ano de 2018, publica editais de fomento à cultura e à diversidade e respeito aos direitos humanos relacionados a raça, etnia, gênero e orientação

sexual, visando um debate entre os estudantes e a comunidade transacadêmica acerca do combate às desigualdades, preconceitos ou opressões.

Os editais “UFSB: Lugar de Cultura” e “UFSB: lugar de diversidade” têm o objetivo de, por meio de pagamento de bolsas, incentivar a capacidade de planejamento e execução de propostas de intervenção que fomentem diferentes iniciativas de promoção à cultura, como a realização de eventos e/ou ações culturais, publicações culturais, produtos culturais diversos, criação e/ou manutenção de grupos artísticos vinculados à UFSB, com o intuito de integração da comunidade acadêmica e estímulo à produção e criação artística em contexto universitário.

Dentro do contexto das políticas afirmativas e de permanência estudantil, a concepção dessas ações fortalece dá seguimento ao caráter inclusivo das políticas de cotas e sua destinação à seguimentos sociais historicamente marginalizados como, por exemplo, a população indígena de forte predominância na região sul da Bahia, quilombolas, pessoas travestis e transexuais e demais grupo sociais. Todavia, ao analisar as intervenções do PAP nesse sentido, observou-se que as ações adotadas são pouco expressivas no que se refere ao quantitativo de ações, como também ao montante de recursos do PNAES que são alocados para esse fim. Nesse contexto, observou-se que, desde o primeiro ano da inserção das ações de promoção à cultura e diversidade, reservou-se, em cada ano, apenas 1% da dotação orçamentária do PNAES.

### 5.3.5 Apoio pedagógico

As ações do PAP que contemplam o eixo apoio pedagógico são concretizadas por meio de concessão de bolsas e auxílios financeiros. As bolsas ofertadas têm como objetivo garantir suporte financeiro para que os discentes possam adaptar-se e dedicar-se à sua formação acadêmica em atividades de ensino, pesquisa e extensão. A bolsa de apoio à permanência adota como referência o valor correspondente aos pagos pelas agências oficiais de fomento à pesquisa, no caso da UFSB, ao valor da Bolsa de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

Em 2015, primeiro ano de lançamento dos editais de BAP, foram destinados aproximadamente 82 % do orçamento do PNAES autorizado, o que corresponde a R$ 869.050,00 (oitocentos e sessenta e nove mil e cinquenta reais), beneficiando 249 estudantes.

Em 2019, o PAP lançou o edital de apoio pedagógico destinados aos alunos indígenas por meio da bolsa “Monitoria em Linguagens – Indígena”. Esse apoio teve como foco a produção de atividades que promovessem a visibilidade a diversidade linguística, em especial dos povos indígenas da região de abrangência da UFSB.

Nesse mesmo ano, além da concessão das bolsas de apoio à permanência, o amparo estudantil associado ao apoio pedagógico é complementado também pelo pagamento do auxílio material pedagógico. Esse benefício de pagamento único é destinado à aquisição de materiais de consumo (materiais de expediente e de informática, materiais para uso em laboratório, bem como materiais específicos necessários ao cumprimento da ementa de componente curricular) para contribuir com o desenvolvimento das atividades acadêmicas regulares dos estudantes.

### 5.3.6 Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação

A inserção de ações de assistência estudantil voltadas para a redução de barreiras e promoção da acessibilidade foi realizada pelo PAP a partir do ano de 2018 com a publicação do primeiro edital de concessão de bolsa Monitoria Inclusiva. Essa bolsa destina-se a estudantes de graduação da UFSB, a fim de que acompanhe e desenvolvam atividades referentes à inclusão dos estudantes com deficiência e/ou que possuam necessidades educacionais especiais. Para isso, a atuação dos alunos bolsistas nas atividades se dá por meio do desenvolvimento de atividades de monitoria, adaptação e confecção de materiais didáticos e apoio na realização de eventos e ações relacionadas à temática de inclusão social e acessibilidade.

Observou-se que, a cada ano, o crescimento das ações nesse sentido acompanhou o acréscimo do quantitativo de alunos com deficiência na instituição. De acordo com Relatório de Gestão de 2018, houve um aumento de 430% de alunos com deficiência matriculados na instituição em relação ao ano de 2017. Em 2018 foram contemplados oito bolsistas, com cinco estudantes assistidos, num desembolso de R$ 31.600,00. Em 2019, o PAP destinou R$ 40.400,00 (quarenta mil e quatrocentos reais). Para além da execução dos recursos do PNAES, a normatização da política de acessibilidade e inclusão da UFSB foi iniciada em 2020 com a elaboração da minuta da Resolução que estabelece a regulamentação dessas políticas, a fim de garantir a inclusão e permanência estudantil em variadas perspectivas como, por exemplo, a infraestrutura e serviços, a formação inicial e continuada para inclusão e acessibilidade, a acessibilidade pedagógica, o desenvolvimento de tecnologia assistiva e a comunicação e mobilização interna e externa acerca dessa temática. A partir desse documento inicial, em 2021, entrou em vigor a Resolução nº 07/2021 a qual estabelece que as ações de permanência estudantil deverão contemplar a identificação de demandas, acolhimento, definição de estratégias de ensino-aprendizagem e inclusão, levando em consideração, a participação e as

especificidades do público-alvo dessa política para que sejam garantidos a identificação e acolhimento de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

### 5.3.7 Inclusão digital

Em relação às ações enquadradas nesse eixo, observou-se que a UFSB lançou, em 2017, o primeiro edital de cessão de notebooks, a fim de garantir a inclusão digital dos alunos socioeconomicamente vulneráveis, com a utilização de recursos próprios.

A inclusão das ações de inclusão digital custeadas com recursos do PNAES ocorreu somente no ano de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19. Nesse contexto, fez-se necessário o oferecimento de apoio pecuniário de subsídio para complementação e apoio na aquisição, manutenção e melhorias de equipamentos de informática para possibilitar o acompanhamento das aulas remotas, dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Sabe-se que as ações de enfrentamento da pandemia interferiram bruscamente no cotidiano do estudante e, em muitos casos, acentuou as desigualdades socioeconômicas que produziram reflexos diretos na permanência dos discentes. No âmbito do cotidiano do estudante, as aulas passaram a ser totalmente mediadas pelos recursos tecnológicos digitais com a adoção do ensino emergencial remoto, implicou na necessidade de internet, smartphone ou computador e um ambiente familiar favorável aos estudos (CUNHA, 2022).

Nesse contexto, o PAP adotou ações que ampliassem a cobertura da assistência estudantil adotando medidas especificas que proporcionasse a participação dos alunos nas aulas remotas. Assim, em setembro de 2020 foi publicada a primeira chamada pública para seleção de até aptos a receber o auxílio inclusão digital em duas modalidades: 1) acesso a Rede de Internet Móvel, através do programa Alunos Conectados (RNP/MEC), por meio da concessão de um chip com franquia de internet definida a partir da quantidade de Componentes Curriculares em que o estudante esteja matriculado e 2) apoio pecuniário no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) de subsídio destinados à aquisição de equipamento de informática (smartphone, notebook, tablet ou desktop) que possibilitasse o acompanhamento das aulas remotas até o fim da pandemia. Para essas ações, foram selecionados 206 estudantes para recebimentos dos chips e 206 estudantes receberam o auxílio pecuniário para aquisição de equipamentos. Além disso, nesse ano, a UFSB realizou chamada pública, exclusiva aos

veteranos, para seleção de alunos com cadastro ativo no Cadastro PROAF para cessão de notebooks, sendo realizado um total de 235 empréstimos de equipamentos.

Ao fim de análise da dimensão resultado, observou-se que a UFSB desenvolveu e expandiu as ações de assistência estudantil ao longo dos anos de 2014 a 2020 e conseguiu atender a todos os eixos de atuação previstos pelo programa, a partir da criação de estruturas físicas e organizacionais que propiciaram a distribuição de bolsas e auxílios que atendessem, ao mesmo tempo, a do programa e se adequasse, paulatinamente, às necessidades dos estudantes. Entretanto, deve-se pontuar que o cumprimento da execução dos eixos temáticos não garantiu a equidade de distribuição dos recursos entre as diversas áreas, ocorrendo assim a priorização de algumas áreas, especialmente alimentação, transporte e moradia, em detrimento de outras comprovadamente relevantes, como a saúde, esporte e promoção de cultura e diversidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das principais considerações deste estudo é a ratificação da importância das ações de assistência estudantil como ferramenta de inclusão social e garantia de direito à igualdade de condições de aceso e permanência estudantil assegurados na Constituição Federal Brasileira. Nessa perspectiva, o PNAES figura como um marcante avanço na materialização das prescrições da CF/88 e como o produto das lutas de classes representantes dos estudantes. Os objetivos traçados pelo PNAES reforçam a necessidade de ações de enfrentamento e redução das desigualdades sociais que impactam negativamente na permanência dos discentes socioeconomicamente vulneráveis, por meio de medidas que permitam a melhoria do rendimento e reduza as taxas de retenção e evasão acadêmicas.

Ao considerar a imprescindibilidade da realização de avaliações dessa política e sua relevância na mensuração dos resultados, pontua-se que a UFSB relega a sua importância e não desenvolve estudos ou metodologias de monitoramento e avaliação a fim que as ações sejam aprimoradas. Salienta-se que a ausência desses mecanismos de aferição de resultados traz implicações para além do descumprimento do disposto no artigo 5º do Decreto 7.234/2010. Fica evidente que, embora UFSB tenha articulado e implementado ações de apoio ao estudante desde o seu surgimento, a desconsideração da importância da mensuração dos resultados das ações de assistência estudantil afasta os gestores da política e a comunidade acadêmica das informações acerca dos impactos dessas ações na trajetória acadêmica dos estudantes socieconomicamente vulneráveis.

Este estudo buscou avaliar a aplicação do PNAES sob a ótica tridimensional, a fim de que sejam analisadas as interações das três dimensões (estrutura-proceso-resultado) e os resultados obtidos pelo PAP no cumprimento dos objetivos traçados pelo citado decreto. A utilização dessa abordagem permitiu que a avaliação dessa política pudesse dialogar com metodologias não prevalecentes elencadas no referencial teórico. Para mais, a abordagem metodológica apoiada em uma tríade viabilizou fossem realizadas ponderações e considerações acerca da execução dessa política pública, bem como viabilizou a identificação e a análise de particularidades da UFSB em relação à execução do programa.

Ao se debruçar na avaliação da aplicação do PNAES sob a ótica da dimensão estrutura, conclui-se que a institucionalização da assistência estudantil trazida na Carta de Fundação e no Estatuto da universidade demonstrou o interesse da instituição na operacionalização de ações que pudessem dar condições de permanência estudantil mesmo antes do primeiro recurso orçamentário do enviado pelo MEC. Ao longo dos anos, a UFSB delimitou quais são os tipos de vulnerabilidades que são alvos de enfrentamento pelo PAP e criou uma estrutura organizacional voltada para a gestão e execução do programa.

Em relação à dimensão processo, o estudo mostrou que o processo de seleção de estudantes inscritos no programa utiliza, na sua primeira etapa, ferramentas de análises objetivas de verificação do contexto socioeconômico do estudante e do seu grupo familiar as quais se mostram adequadas à realização da triagem inicial dos requerentes. Quanto aos critérios de permanência no programa, observou-se contraposições entre os elementos avaliados pelo PAP para que o aluno continue no programa (aproveitamento igual ou superior a seis nos componentes curriculares) e a premissa de provimento de condições de permanência atrelada à inclusão social trazida pelo PNAES. Ademais, as fragilidades na execução do PAP foram notórias nas ações (ou ausências) de disponibilização transparência ativa do programa e a não inclusão dos usuários nos mecanismos de planejamento e avaliação.

Já na última dimensão analisada, os resultados da pesquisa demonstraram a efetividade do PAP para a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, atingindo os objetivos propostos no PNAES, sobretudo, quando se refere à execução das ações de apoio ao estudante em todos os eixos temáticos propostos na legislação. Entretanto, ressalta-se que a desproporção na alocação orçamentária empregada na execução das ações faz com que alguns eixos sejam atendidos de maneira superficial e pouco expressiva.

Aponta-se também as limitações na execução desse trabalho, uma vez que os dados obtidos nesse estudo permitiram não expandir o escopo da pesquisa para a avaliação do impacto do PNAES em relação à redução das taxas de evasão e retenção acadêmica na UFSB.

Para pesquisas futuras, sugere-se a aplicação da metodologia de avaliação proposto neste estudo em outras instituições de ensino. Recomenda-se também que, se aplicada novamente para avaliar a UFSB, sejam abordadas outras perspectivas de avaliação dessa política como, por exemplo, a mensuração dos impactos da assistência estudantil sob o olhar dos beneficiários do programa – os discentes. Além disso, cabe destacar a necessidade de uma construção de um banco de dados desenvolvido pela UFSB com maiores informações relacionados aos estudantes e ao monitoramento do PAP, para que seja possível dar suporte às novas pesquisas.

Por fim, embora a temática de avaliação de políticas de assistência estudantil, especificamente o PNAES, já tenha sido discutida em diversos estudos, espera-se que essa pesquisa traga contribuições para a linha de pesquisa. Espera-se também que as ponderações apresentadas auxiliem os profissionais que executam o PNAES no aperfeiçoamento da política e contribua com conhecimentos que levem a discussões sobre formas de gestão dos recursos assistenciais estudantis.

**REFERÊNCIAS**

AGUIAR, E. S.; SILVA, V. B. S.; SCHRAMM, F. Proposta de um Procedimento para a Seleção de Candidatos à Bolsa Auxílio do PNAES. In: XLVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional - SBPO 2015, 2015, Porto de Galinhas/PE. **Anais do XLVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional**, 2015.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ALMEIDA, B. C.; DE PAULA, S. L. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. **Planejamento e políticas públicas**, n. 42, 2014.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

BARBOSA, D. A. **A utilização dos instrumentos de transparência elencados na Lei complementar 101/2009 pelos conselheiros do orçamento Participativo do município de Vitória da Conquista**. Orientador: Mário Augusto Carvalho Viana. 2013. 79f. TCC (Graduação) – Curso de Ciências Contábeis, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Sudoeste de Bahia (UESB), Vitória da Conquista, 2013.

BARCELLOS, S. B. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL: O PRONAF JOVEM EM DEBATE. **Planejamento e políticas públicas**, n. 48, 2017.

BARROS, F. M. Uma análise sobre cotas no curso médico da Unimontes: desempenho acadêmico dos estudantes e percepções docentes. 2010.

BAUER, A.; SOUSA, S. Z. Indicadores para avaliação de programas educacionais: desafios metodológicos. Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 23, p. 259-284, 2015.

BORBA, Renata Ribeiro. **Ações afirmativas: efeitos das políticas implanta- das pela Universidade Federal do Sul da Bahia na inclusão e na permanência de grupos vulneráveis socioeconomicamente**. 2021. 153 f. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2021.

BORGES, M. C.; AQUINO, O. F. Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do REUNI: avanços e controvérsias. **Educação: Teoria e Prática**, v. 22, n. 39, p. 117 - 138, 13 abr. 2012.

BOULLOSA, R. F. et al. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, p. 0-0, 2021.

BRASIL. Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil. Brasília (DF), Ministério da Transparência e Controladoria-Gral da

União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I 2016.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília – DF. 16 de julho de 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm >. Acesso em: 06.03.2021

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília – DF. 18 de setembro de 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm >. Acesso em: 06.03.2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em 06.03.2021

BRASIL. **Decreto 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm >. Acesso em: 26.02.2021

BRASIL. **Lei 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 05.03.2021

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o REUNI?** 2010. Disponível em: < http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20REUNI&text=A%20expans%C3%A3o%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20superior,a%20perman%C3%AAncia%20na%20educa%C3%A7%C3%A3o%20superior.&text=Conhe%C3%A7a%20o%20Mapa%20da%20Expans%C3%A3o%20das%20Universidades%20e%20Institutos%20Federais >. Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. Carta de Fundação e Estatuto. 2014. Disponível em: < https://ufsb.edu.br/wp-content/uploads/2015/06/Carta-e-Estatuto.pdf > Acesso em 27 de novembro de 2021.

BRASIL. Resolução Consuni 01/2016. Cria nova normatização para o Programa de Apoio à Permanência do estudante de graduação da UFSB e revoga a Resolução nº 7/2015. Disponível em: < http://ufsb.edu.br/wp-content/uploads/2015/05/Resolucao-n%C2%BA-01-2016-UFSB-PAP-Versao-Ad-Referendum.pdf >. Acesso em 02 dezembro de 2021

BRASIL. Resolução Consuni 03/2016. Institui a Comissão de Políticas Afirmativas - CPAf como órgão consultivo e deliberativo da Pró-reitoria de Sustentabilidade e Integração Social da Universidade Federal do Sul da Bahia. Disponível em: < https://ufsb.edu.br/proaf/images/cpaf/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-003-2016-Comissao-de-Politicas-Afirmativas-1.pdf >. Acesso em 09 dezembro de 2021

BRASIL. Resolução Consuni 003/2016. Institui a Comissão de Políticas Afirmativas -CPAf como órgão consultivo e deliberativo da Pró-reitoria de Sustentabilidade e Integração Social da Universidade Federal do Sul da Bahia. Disponível em: < http://ufsb.edu.br/wp-content/uploads/2015/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-003-2016-Comissao-de-Politicas-Afirmativas-1.pdf > Acesso em 14 de dezembro de 2021

BRASIL. Resolução Consuni 16/2020. Alteração de disposições do Estatuto da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB. Disponível em: < https://ufsb.edu.br/images/Resolu%C3%A7%C3%B5es/2020/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_16_-_Disp%C3%B5e_sobre_altera%C3%A7%C3%B5es_no_Estatuto_da_UFSB.pdf > Acesso em 21 de dezembro de 2021

BRASIL. Relatório de Gestão (2017). Disponível em: < https://ufsb.edu.br/images/Documentos/Relat%C3%B3rios_de_Gest%C3%A3o/Relatorio_Gest%C3%A3o_2017_6.pdf > Acesso em 14 de dezembro de 2021.

BRASIL. Relatório de Gestão (2020). Disponível em: < https://ufsb.edu.br/images/Relat%C3%B3rios_de_Gest%C3%A3o/RelatorioDeGestao_2020_correcao_outubro.pdf > Acesso em 22 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Proaf**. Bahia, 2021c. Disponível em:< https://www2.ufsb.edu.br/proaf/proaf/dace/cppd >. Acesso em 03 de abr. 2022.

BRASIL. **Pós-graduação**. Bahia, 2022c. Disponível em:< https://ufsb.edu.br/ensino/pos-graduacao >. Acesso em 03 de abr. 2022.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. (2018). O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, 34 (3), 1-14. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n3/1678-4464-csp-34-03-e00101417.pdf.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 5a Ed. Petrópolis: Editora Vozes; 2002.

CONTANDRIOPOULOS, A. P. et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z. A. M. (Org.). Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na implantação de programas. 3. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2002. p. 29–46.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Brazilian Journal of Public Administration, v. 37, n. 5, p. 969 a 992-969 a 992, 2003

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 4, p. 89-111, 2001.

CUNHA, M. S.; TEIXEIRA, D. de L.; PIMENTEL, Á; AQUINO, F. J. A. de. Políticas de Assistência Estudantil, no Contexto da Pandemia da Covid-19, para Permanência Discente. Educitec - **Revista de Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico**, Manaus, Brasil, v. 8, n. jan./dez., p. e187722, 2022. DOI: 10.31417/educitec. v8.1877. Disponível em: < https://sistemascmc.ifam.edu.br/educitec/index.php/educitec/article/view/1877>. Acesso em: 15 jun. 2022

DONABEDIAN, A. The definition of quality and approaches to its assessment. In: DONABEDIAN, A. Explorations in quality assessment and monitoring. Ann Harbor: Health Administration Press, 1980. v. 1

DONABEDIAN, Avedis. **The seven pillars of quality**. Archives of pathology & laboratory medicine, v. 114, n. 11, p. 1115-1118, 1990.

DOS REIS, E. JFB et al. Avaliação da qualidade dos serviços de saúde: notas bibliográficas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 6, p. 50-61, 1990.

DOS SANTOS, G.; FREITAS, L. O. Ensino superior público brasileiro: acesso e permanência no contexto de expansão. **Argumentum**, v. 6, n. 2, p. 182-200, 2014.

DRAIBE. S. M. Introdução. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C.B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUTRA, N. G. dos R.; SANTOS, M. de F. de S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. 2017, vol.25, n.94, pp.148-181. ISSN 1809-4465. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362017000100148&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em: 12.03.2021

ELOI, Sueli de Souza Santos. Sistema de monitoramento e avaliação do programa nacional de assistência estudantil–PNAES: um modelo a partir da teoria do programa. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do" campo de públicas". Revista de Administração Pública, v. 50, p. 959-979, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 20, p. 97-110, 2005.

FERREIRA, Marília de Faria. Assistência estudantil: uma avaliação a partir do desempenho acadêmico dos discentes da UnB. 2020.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. Perfil Socioeconômico e Cultural dos estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras. Brasília, 2011.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis FONAPRACE/ANDIFES (2016). IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos da IFES. Brasília, 2016.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.
GARCIA, Rosineide Pereira Mubarack**. Avaliação de políticas públicas:** concepções, modelos e casos. 2020.

GIL, A. C. et al. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. Ediitora Atlas SA, 2008.

GIÚDICE, J. Z. del; LORETO, M. das D. S.; AZEVEDO, D. S. **Vulnerabilidade social como critério utilizado na política de assistência estudantil**: uma análise conceitual e empírica. 2014.

HALL, Richard H. **Organizações:** estruturas, processos e resultados. São Paulo: Pearson Prentice, 2004.

Hartz ZMA, Champagne F, Contandriopoulos AP, Leal MC. Avaliação do Programa Materno-infantil: análise da implantação em sistemas locais de saúde no Nordeste do Brasil. **In: Hartz ZMA**, organizador. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise de implantação de programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1997. p. 89-131.

HARTZ, ZMA., org. **Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas [online].** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. 132 p. ISBN 85-85676-36-1.

HÖFLING, Eloisa de Matos. **Estado e Políticas (públicas) sociais (2001)**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext. Acesso 13. setembro. 2022.

HOWES NETO, G. (2020). POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS CONCEITOS À SUA IMPOSSIBILIDADE NA GRAMÁTICA DO CAPITAL. Perspectivas Em Políticas Públicas, 13(26), 293–319. Recuperado de https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/3470

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 029, p. 285-3S3, maio/ago. 2107. Disponível em:<http::///. scielo.br:scielo.php?script=sci_arteet&pid=SS0S0-66282S07SSS2SS285&lni=en&nrm=iso>. Acesso em: 16.02.2021

DE MARTINO JANNUZZI, P. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, 2011.

KAZTMAN, R. Segregacion espacial, empleo y pobreza en Montevideo. In: **Revista de la CEPAL**. 85. Santiago de Chile: CEPAL. 2005.

KOWALSKI, A.V. et al. Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos. 2012.

Lahera EP. Reforma del estado: un enfoque de políticas públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia 2000; (16):9-30.

LIMA, L. L.; STEFFEN, M. W.; D'ASCENZI, L. Políticas públicas. Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local. p. 35-82, 2018.

LYRA, M. C. de A. **Acesso à educação superior e permanência estudantil na Bahia**. 2020. 81 f. Produto de gestão apresentado em dois artigos (Mestrado em Gestão e Políticas públicas e Segurança Social) – Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Cruz das Almas, 2020.

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

MATUS, C. **Política, Planejamento & Governo**. 2.ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, n. 143, 1996. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5308&Itemid=1 >. Acesso em: 15.03.2021

MENDES, G. do S. C. V.; DE SORDI, M. R. L. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. **EccoS–Revista Científica**, n. 30, p. 93-112, 2013.

NIEDERLE, P. A.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política & Sociedade**, v. 12, n. 23, p. 97-136, 2013.

NOGUEIRA, V. M. R. Avaliação e monitoramento de Políticas e Programas Sociais - revendo conceitos básicos. **Revista Katálysis**. 2002, 5(2), 141-152. Disponível em: < https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179618335007

NOVAES, Hillegonda Maria D. Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde. **Revista de Saúde Pública**, v. 34, p. 547-549, 2000.

NUNES, C.; SILVA, L. M. N. Acesso e permanência na educação superior x exercício da maternagem: entre trajetórias, representações e exigibilidade de políticas estudantis. **Direito UnB**, n. 4, p. 41-79.

PALAVEZZINI, J. de M. A. J. (2020). Vulnerabilidade Educacional e Vulnerabilidade Acadêmica: Aspectos conceituas e empíricos. Textos & Contextos (Porto Alegre), 19(2), e37292.

PEREIRA, L.C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, p. 887-896, 2008.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: **Organizações & Sociedade**. Salvador: EAUFBA, v. 5, número 12, maio/agosto 1998, p. 59-79

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL, v. 1, n. 1, 2015.

SABOURIN, Eric. Enfoque sistêmico e análise das políticas públicas rurais. 2014.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990.** São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, 1991. Disponível em < https://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf >. Acesso em: 01.03.2021

SANTOS, L. M. P. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4-Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. 2681-2693, 2007.

SANTOS, M. R. et al. Estrutura Organizacional e Funcionamento das Universidades Brasileiras: revisão de literatura. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 11, n. 1, p. 2946-2964, 2017.

SARAVIA, E.; SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. **Políticas públicas**, p. 13-42, 2006.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Coletâneas. Volumes, v. 1, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2020.

SELLTIZ, C. et al. Métodos de investigación en las relaciones sociales. In: Métodos de investigación en las relaciones sociales. 1976. p. 505-505.

SILVA, L. M. V., FORMIGLI, V. L. A avaliação em saúde: limites e perspectivas. Cad Saúde Pública 1994; 10:80-91.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. do R. (2002), A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório técnico. Brasília, Ipea.

SILVEIRA, M. M. da. **A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras**. Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Universidade Católica de Pelotas-Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais- Mestrado em Política Social, Pelotas,2012. Didsponível em: < https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/MIRIAM.SILVEIRA_A-Assist%C3%AAncia-Estudantil-no-Ensino-Superior-%E2%80%93-uma-a-n%C3%A1lise-sobre-as-pol%C3%ADticas-de-perman%C3%AAncia-das-universidades-federais-brasileiras.pdf >. Acesso em: 07.03.2021

SILVEIRA, Míriam. Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras. 2012. 137f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas – UCPEL, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo**, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Jacqueline Domiense Almeida de. **Na travessia: assistência estudantil na educação Profissional**. Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Universidade de Brasília -Departamento de Serviço Social- Mestrado em Política Social, Brasília, 2017. Didsponível em: < https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23610/1/2017_JacquelineDomienseAlmeidadeSouza.pdf >. Acesso em: 10.03.2021

STRATEGOR, Política Global da Empresa: Estratégia, estrutura, decisão, identidade. 3. ed. Lisboa, Portugal: Editora Dom Quixote. 2000, 416 p.

TEIXEIRA, Anisio. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1989. vi, 186p. Disponível em < http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/livros/chama_introducao.htm >. Acesso em: 01.03.2021

TEIXEIRA, Luiza Reis. **Administração pública**. Material didático utilizado no Bacharelado em Gestão Pública – UAB - PNAP, 2021. 99 p. disponível em : < /https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/643237/2/Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Brasileira.pdf > Acesso em: 27 de abril de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. Plano Orientador. 2014. Disponível em: < http://ufsb.edu.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano-Orientador-UFSB-Final1.pdf > Acesso em 07 de dezembro de 2021.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.W.S; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília, DF: UNESCO, 2006. 77 p. (Management of Social Transformations Most 2; Policy papers, 17).

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 37, n. 4, p. 899 a 920-899 a 920, 2003.

VINHAIS, Henrique Eduardo Ferreira. Estudo sobre o impacto da expansão das universidades Federais no Brasil. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

YIN, R. Case Study Research: design and methods. Newburry Park: Sage, 1989.
Instituto Latino-Americano de Pesquisa Económica y social. Reforma y modernización del

Estado. Santiago de Chile: Instituto Latino-Americano de Pesquisa Económica y social; 1995. >. Acesso em 20.03.2021