

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**RAMÃO CORREA**

O processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul: atores, contextos e quadros normativos

Porto Alegre  
2020

RAMÃO CORREA

O processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul: atores, contextos e quadros normativos

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Marília Patta Ramos.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas: Atores e Participação Social.

Porto Alegre  
2020

## CIP - Catalogação na Publicação

Correa, Ramão

O processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul: atores, contextos e quadros normativos / Ramão Correa. -- 2020. 276 f.

Orientadora: Marília Patta Ramos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Políticas Públicas. 2. Implementação. 3. Programa Nacional de Assistência Estudantil. 4. Quadros Normativos. 5. Atores. I. Ramos, Marília Patta, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

## RAMÃO CORREA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em 29 de maio de 2020.

---

Profa. Dra. Marília Patta Ramos – Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Doutora em Sociologia pela Purdue University

---

Profa. Dra. Elaine da Silveira Leite  
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)  
Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)

---

Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Sérgio Botton Barcellos  
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)  
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

*Dedico esta tese a três pessoas:  
Minha mãe Glaci, porque sonhamos juntos o sonho de eu ser doutor,  
Meu amor e companheira de vida, Tanise,  
E à memória de meu pai, Salvador, que partiu antes de ver o sonho realizado.*

## **Agradecimentos**

Nestes tempos de ataques constantes às Universidades Públicas, aos Institutos Federais, aos pesquisadores e pesquisadoras, aos pensadores e pensadoras, aos professores e professoras e a todas as Políticas Públicas, com maior acirramento em relação às Políticas Sociais de enfrentamento da pobreza, meu primeiro agradecimento é dirigido a todas e a todos os servidores públicos em nível federal, estadual e municipal, responsáveis pela efetivação da Política Pública de Educação do Brasil. Obrigado por operacionalizarem essa Política que, mesmo com lacunas e com um longo caminho a ser trilhado, é central para melhora e emancipação de todo o conjunto da sociedade brasileira, sobretudo daquela parcela que se encontra em situação de pobreza.

O doutorado é o topo da formação intelectual e profissional de um sujeito, porque representa o “final” de uma longa trajetória acadêmica, trajetória esta que se dá a partir dos primeiros anos de nossa vida estudantil. Sem a educação básica não se consegue chegar a esse ponto de formação, por isso agradeço, com muito carinho, às minhas professoras da Escola Municipal de Ensino Fundamental Professor Francisco Xavier Giordani, onde concluí o ensino fundamental, aos professores e professoras da Fundação Educacional Machado de Assis, instituição filantrópica, onde concluí o ensino médio e o superior, sempre com bolsa de estudo, aos professores e professoras do Mestrado em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas e aos professores e professoras do Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Em todos os momentos da minha vida, sempre carregarei as lembranças dos momentos vividos nessas Instituições que, de diferentes formas e em diferentes graus, me marcaram. Penso que a educação não mudará o Brasil, mas a Educação Pública, aquela efetivada pelo Estado e caracterizada pela gratuidade, qualidade e laicidade, sim. Muito obrigado a todos e a todas por quem tenho admiração e carinho. Vocês transformaram a vida de um filho de caminhoneiro e de uma instrutora de autoescola e criaram as pontes que me levaram a lugares onde jamais conseguiria imaginar lá na pequena Santa Rosa, no interior do Rio Grande do Sul.

Agradeço, de forma especial e carinhosa, aos professores e professoras, técnicas e técnicos administrativos dos três Institutos Federais que atuam no estado do Rio Grande do Sul, servidores públicos federais e trabalhadores em educação

que prontamente se colocaram à disposição para participarem desta pesquisa. Muito obrigado pela disponibilidade e presteza no atendimento às solicitações de entrevistas.

Meu agradecimento aos Professores e Professoras que compõem a banca examinadora:

À professora Letícia Maria Schabbach, por participar da banca de defesa, pela acolhida no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS e pelas significativas contribuições para este trabalho. Sua postura como educadora, pesquisadora e ser humano diante das questões sociais são fontes de minha admiração.

À Professora Elaine da Silveira Leite, minha orientadora de mestrado na UFPEL, por participar da banca de defesa, pelo incentivo à continuação da pesquisa depois do mestrado, pela amizade e pelas contribuições ao trabalho.

Ao Professor Sérgio Botton Barcelos, pelas contribuições durante a banca de qualificação, pelas indicações de leituras, pelo incentivo, por aceitar participar da banca de defesa, pelas contribuições ao trabalho, pela presteza e pela amizade.

Agradeço, de forma muito especial, à Professora Marília Patta Ramos, minha orientadora de doutorado, por me ajudar a construir este trabalho, por indicar os caminhos a serem percorridos, pela paciência, pela presteza e, acima de tudo, pela autonomia e pelo respeito às minhas decisões, por dialogar de igual para igual, sem vaidades. Obrigado, Professora Marília. Sem a sua orientação, sem a sua compreensão e, principalmente, sem a sua acolhida nos momentos mais difíceis da pesquisa, esse trabalho não teria sido concluído. As limitações e as lacunas desta tese são inteiramente de minha responsabilidade.

Agradeço também à Professora Luciana Leite Lima, cuja produção intelectual, sugestões na banca de qualificação e a disciplina sobre Implementação de Políticas Públicas contribuíram de forma decisiva para a efetivação deste trabalho.

Muito obrigado aos colegas do Departamento de Gestão de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense: Denise, Regina, Leonel, Josiela, Liliane, Fabiane e Leticia. Vocês são uma rede de apoio muito importante na minha vida profissional e pessoal. Obrigado pela amizade, atenção e presteza sempre que solicitados.

Agradeço a Júlia da Silva, amiga especial que, mesmo à distância, sempre esteve presente para me apoiar. O seu incentivo e o crédito na minha capacidade para entrar e enfrentar o mestrado e o doutorado foram determinantes para que eu conseguisse concluí-los. Muito obrigado, Júlia.

Agradeço à médica Patrícia Vargas Zillig, ao médico psiquiatra José Wolfango Montes Vannucci e à psicóloga Eliza Miguens por cuidarem da minha saúde mental durante o período de doutoramento. Todas as vezes em que me senti frágil, incapaz e consumido pela ansiedade, seus conselhos e terapias foram importantes para que eu pudesse prosseguir. A todas e a todos os estudantes que se encontram em processo de pesquisa, seja de mestrado ou de doutorado e que, por ventura, estejam lendo esses agradecimentos, peço para que cuidem de sua saúde mental, porque o desgaste é grande e ela, é imprescindível em todos os momentos da caminhada.

Agradeço à minha família, em especial minha mãe Glaci, e à memória de meu pai, Salvador, por estarem comigo em todos os momentos e por me ensinarem as lições que não se aprendem na universidade. Obrigado por tudo, especialmente pelo amor. Esse trabalho é de vocês e para vocês.

Por fim, agradeço à minha companheira de vida, Tanise. Tani, esse trabalho também é seu. Obrigado por tudo, por me acompanhar durante o processo de coleta de dados, ajudar-me na transcrição das entrevistas, revisar meus escritos, apoiar-me, ser paciente, incentivar-me nos momentos difíceis, por ser meu porto seguro em todos esses anos de convivência. Sem você, sem o seu apoio, sem o seu carinho e sem o seu amor eu não teria conseguido, por isso, e por tudo mais que não cabe aqui, todo o meu amor, respeito e admiração. Por último, obrigado ao Paçoca, nosso cachorro, que compreende tudo; dá amor, carinho e amizade sem exigir nada em troca.

*“Eu sou apenas um rapaz  
Latino-americano  
Sem dinheiro no banco  
Sem parentes importantes  
E vindo do interior [...]”  
(Belchior – Apenas um Rapaz Latino Americano)*

*(que)*

*“Tenho sangrado demais, tenho chorado pra cachorro  
Ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro [...]”  
(Belchior – Sujeito de Sorte)*

*(mas mesmo assim acredita que)*

*[...] o caminho  
Da felicidade ainda existe  
É uma trilha estreita  
É em meio a selva triste [...]”  
(Racionais MC’s – Vida Loka parte II)*

## RESUMO

O Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituído pelo Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), operacionalizou o Plano Nacional de Assistência Estudantil brasileiro. Esse Programa foi implementado nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no Estado do Rio Grande do Sul a partir do ano de 2011. Para análise dessa efetivação, foi elaborado um modelo analítico ancorado teoricamente na abordagem *Bottom Up* e em uma metodologia que divide a fase de implementação das Políticas Públicas em um conjunto de seis subprocessos. A partir desse modelo, evidenciou-se que o quadro normativo orientador resultou em Políticas de Assistência Estudantil com desenhos particulares que foram moldados durante a implementação pelos burocratas do nível de rua e sob influência dos contextos organizacionais onde se efetivam. O estudo demonstrou que os estudantes em situação de vulnerabilidade social vinculados às Políticas de Assistência Estudantil dos três Institutos Federais que atuam no estado do Rio Grande do Sul acessam um conjunto de serviços diferenciados em razão do campus e da Instituição onde estão matriculados. O processo de implementação, ao transformar o planejado em ação, desenhou Políticas singulares e implementou certo grau de desigualdade relacionado diretamente à forma como os atores interpretaram, ressignificaram e adaptaram o quadro normativo orientador aos diferentes contextos organizacionais onde ele se efetiva e aos recursos humanos e materiais disponíveis para sua operacionalização.

### **Palavras chave**

Políticas Públicas – Implementação – Programa Nacional de Assistência Estudantil – Institutos Federais – Atores – Contextos – Quadros Normativos

## **ABSTRACT**

The Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituted by Decree nº. 7.234 of 2010, operationalized the Brazilian National Student Assistance Plan. This Program was implemented in the Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia that operate in the State of Rio Grande do Sul as of 2011. For the analysis of this effectiveness, an analytical model was theoretically anchored in the Bottom Up approach and in a methodology, which divides the implementation phase of Public Policies into a set of six sub-processes. From this model, it became evident that the guiding normative framework resulted in Student Assistance Policies with particular designs that were shaped during the implementation by street-level bureaucrats and under the influence of the organizational contexts where they take place. The study showed that students in situations of social vulnerability linked to the Student Assistance Policies of the three Institutos Federais that work in RS access a set of differentiated services due to the campus and the Institution where they are enrolled. The process of implementation, by transforming what was planned into action, drew up unique policies and implemented a certain degree of inequality directly related to the way in which the actors interpreted, re-signified and adapted the normative framework to the different organizational contexts where it takes place and to human resources and materials available for its operation.

### **Key words**

Public Policies – Implementation – Programa Nacional de Assistência Estudantil – Institutos Federais – Actors – Contexts – Regulatory Frameworks

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Componentes do processo de implementação segundo Pedone (1986) .42	
Figura 2 – Área de abrangência dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul .....60	
Figura 3 – Modelo para análise do processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS .....69	
Figura 4 – Organização hierárquico-institucional dos Institutos Federais ..... 144	

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras segundo cor ou raça no período entre 2003 e 2014 em números absolutos e em % .....	91
Tabela 2 – Participação dos graduandos das IFES brasileiras com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio entre 1996 e 2014 .....	92
Tabela 3 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras segundo o sexo no período entre 1996 e 2014 .....	92
Tabela 4 – Perfil dos graduando das IFES brasileiras segundo a faixa etária entre 1996 e 2014 .....	93
Tabela 5 – Perfil dos graduandos segundo o principal meio de transporte utilizado para chegarem às IFES.....	94
Tabela 6 – Perfil dos graduandos segundo a renda familiar per capita (por faixa salarial) e o principal meio de transporte utilizado para deslocamento até as IFES (em %) em 2014 .....	95
Tabela 7 – Distância percorrida pelos graduandos das IFES brasileiras no deslocamento entre sua moradia e o local de estudo em 2014 .....	96
Tabela 8 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras segundo o grau de escolaridade dos pais em 2014 .....	97
Tabela 9 – Perfil dos graduados das IFES brasileiras segundo o número de filhos em 2014 .....	98
Tabela 10 – Graduandos das IFES brasileiras com filhos entre 0 e 5 anos segundo o local onde os deixam quando em período de estudo em 2014 .....	99
Tabela 11 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a origem escolar onde cursaram o ensino médio e por faixa de ano de ingresso.....	100
Tabela 12 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo o número de refeições diárias .....	101
Tabela 13 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a frequência com que realizam atividade física.....	102
Tabela 14 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a frequência com que procuram serviços médicos .....	102
Tabela 15 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a frequência com que fazem uso de bebidas alcoólicas .....	103

Tabela 16 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a existência ou não de dificuldades emocionais que podem ter interferido na sua vida acadêmica nos últimos 12 meses .....	104
Tabela 17 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo os tipos de dificuldades emocionais que podem ter interferido na sua vida acadêmica nos últimos 12 meses .....	104
Tabela 18 – Perfil da idade dos estudantes do IFRS em agosto de 2018.....	147
Tabela 19 – Cruzamento dos dados de cor/raça e renda família per capita dos estudantes do IFRS em agosto de 2018 .....	149
Tabela 20 – Perfil da idade dos estudantes do IFSul em agosto de 2018.....	150
Tabela 21 – Cruzamento dos dados de cor/raça e renda família per capita dos estudantes do IFSul em agosto de 2018.....	151
Tabela 22 – Perfil da idade dos estudantes do IFFAR em agosto de 2018.....	152
Tabela 23 – Cruzamento dos dados de cor/raça e renda família per capita dos estudantes do IFFAR em agosto de 2018.....	153
Tabela 24 – Disciplinas em que os estudantes vinculados a PAE do IFSul apresentaram maior índice de reprovação em 2015 de acordo com o <i>campi</i> onde estudam.....	241
Tabela 25 – Situação de matrícula dos estudantes assistidos pela PAE-IFSul em 2016 .....	243

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Área de abrangência dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul.....	60
Quadro 2 – Atores do processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS entrevistados.....	62
Quadro 3 – Quadros normativos das Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS .....	63
Quadro 4 – Legislações pesquisadas para reconstrução da trajetória histórica da Política de Assistência Estudantil brasileira .....	64
Quadro 5 – Subprocessos de Implementação – Indicadores – Fontes.....	68
Quadro 6 – Fatos históricos-normativos relevantes para compreensão da trajetória histórica percorrida pela Política de Assistência Estudantil brasileira no período entre 1928 – 1976 .....	86
Quadro 7 – Fatos históricos relevantes para compreensão da trajetória histórica percorrida pela Política de Assistência Estudantil brasileira no período entre 1987 – 2010 .....	109
Quadro 8 – Objetivos do PNAES .....	111
Quadro 9 – Primeiras concepções sobre implementação e definições sobre o público alvo estabelecidas no quadro normativo central .....	112
Quadro 10 – Quantitativo de estudantes matriculados nos IFs do RS em 2017 .....	115
Quadro 11 – Quantitativo de estudantes matriculados nos IFs do RS em 2018 .....	116
Quadro 12 – Áreas eleitas como centrais para o desenvolvimentos das ações de assistência estudantil .....	118
Quadro 13 – Finalidades dos Institutos Federais de acordo com a Lei de criação .	134
Quadro 14 – Objetivos dos Institutos Federais de acordo com a Lei de criação.....	134
Quadro 15 – A RFEPCT do Brasil em 2018.....	135
Quadro 16 – Demonstrativo de atendimento dos IFs que atuam no RS .....	146
Quadro 17 – Níveis gerenciais da PAE do IFRS.....	161
Quadro 18 – Competências da Diretoria de Assistência Estudantil do IFRS .....	161
Quadro 19 – Competências do Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil do IFRS .....	162
Quadro 20 – Competências das Coordenadorias de Assistência Estudantil dos <i>campi</i> que integram o IFRS .....	163

Quadro 21 – Competências das Comissões de Assistência Estudantil dos <i>campi</i> que integram o IFRS .....	164
Quadro 22 – Níveis gerenciais da PAE do IFSul.....	167
Quadro 23 – Competências do Departamento de Gestão de Assistência Estudantil do IFSul.....	167
Quadro 24 – Competências da CAE .....	168
Quadro 25 – Competências da CAPAE.....	169
Quadro 26 – Níveis gerenciais da PAE do IFFAR.....	174
Quadro 27 – Competências da Diretoria de Assistência Estudantil do IFFAR .....	175
Quadro 28 – Sistemas de Informação das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no estado do Rio Grande do Sul .....	183
Quadro 29 – Princípios orientadores das PAEs do IFRS, do IFSul e do IFFAR.....	195
Quadro 30 – Objetivos do PNAES, da PAE do IFRS, da PAE do IFSul e da PAE do IFFAR.....	198
Quadro 31 – Definição do público alvo das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul.....	207
Quadro 32 – Os subprocessos de seleção dos estudantes das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul ...	209
Quadro 33 – Equipes de trabalho para operacionalização da PAE nos <i>campi</i> que compõem o IFRS .....	221
Quadro 34 – Equipes de trabalho para operacionalização da PAE nos <i>campi</i> que compõem o IFSul .....	222
Quadro 35 – Equipes de trabalho para operacionalização da PAE nos <i>campi</i> que compõem o IFFAR .....	223
Quadro 36 – Valores oriundos do PNAES recebidos e executados pelo IFRS entre 2011 e 2019 .....	225
Quadro 37 – Metas de atendimentos previstas e metas de atendimento realizadas pelo IFRS com recursos oriundos do PNAES entre 2013 e 2017 .....	225
Quadro 38 – Valores oriundos do PNAES recebidos e executados pelo IFSul entre 2011 e 2019 .....	225
Quadro 39 – Metas de atendimentos previstas e metas de atendimento realizadas pelo IFSul com recursos oriundos do PNAES .....	226

Quadro 40 – Valores oriundos do PNAES recebidos e executados pelo IFFAR entre 2011 e 2019 .....	227
Quadro 41 – Metas de atendimentos previstas e metas de atendimento realizadas pelo IFFAR com recursos oriundos do PNAES .....	227
Quadro 42 – Ações ofertadas pelas Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul .....	231
Quadro 43 – Formas de oferta das ações das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul.....	233
Quadro 44 – Dispositivos normativos que estabelecem a avaliação das PAEs dos IFs que atuam no RS.....	239
Quadro 45 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFRS a partir das quais ocorre o monitoramento.....	245
Quadro 46 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFSul a partir das quais ocorre o monitoramento de acordo com a Resolução nº 56 de 2015 .....	245
Quadro 47 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFSul a partir das quais ocorre o monitoramento de acordo com a Resolução nº 1874 de 2017 .....	245
Quadro 48 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFFAR a partir das quais ocorre o monitoramento.....	246

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Assistência Estudantil
BME	Burocratas de Médio Escalão
BNR	Burocratas do Nível de Rua
CAE	Coordenadoria de Assistência Estudantil
CAPAE	Coordenadoria de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnologia
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CODIR	Colégio de Dirigentes
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
CONSUP	Conselho Superior
DAE	Diretoria de Assistência ao Estudante
DEGAE	Departamento de Gestão de Assistência Estudantil
DIGAE	Diretoria de Gestão de Assistência Estudantil
EAD	Ensino à Distância
EBTT	Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FAM	Faculdade das Américas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
GTPAE	Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IFES	Instituição Federal de Educação Superior
IFFAR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha
IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IFSul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOA	Lei Orçamentária Anual
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização não governamental
PAE	Política de Assistência Estudantil
PBP	Programa Bolsa Permanência
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação
PCD	Pessoa com Deficiência
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIFMO	Programa Intensivo de Formação de Mão de Obra
PIQP	Programa de Incentivo à Qualificação Profissional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNAEST	Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais
PROUNI	Programa Universidade para todos
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
REUNI	Programa de Apoio à Restruturação e Expansão das Universidades Federais
RS	Rio Grande do Sul
SAM	Serviço de Atendimento ao Menor
SENAI	Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC	Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial
SESU	Secretária de Educação Superior
SETEC	Secretária de Educação Profissional e Tecnológica
TCC	Trabalho de conclusão de curso
TCU	Tribunal de Contas da União
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal do Sergipe
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
UTU	Universidade do Trabalho do Uruguai

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>2.</b>	<b>O MARCO TEÓRICO DA PESQUISA .....</b>	<b>29</b>
2.1.	MAS AFINAL, O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA? A TEORIA E O PROBLEMA DE PESQUISA.....	31
2.2.	O CICLO DE POLÍTICAS: UM MODELO PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
2.2.1.	<b>As fases do Ciclo de Políticas: a construção do problema público e a formação da agenda.....</b>	<b>37</b>
2.2.2.	<b>Formulação de alternativas e o processo de tomada de decisão .....</b>	<b>39</b>
2.2.3.	<b>Implementação.....</b>	<b>40</b>
2.2.4.	<b>Avaliação, extinção ou modificação das Políticas .....</b>	<b>43</b>
2.3.	OS MODELOS PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	45
2.3.1.	<b>Os modelos analíticos baseados no controle.....</b>	<b>45</b>
2.3.2.	<b>Os modelos analíticos baseados na interação .....</b>	<b>48</b>
<b>3.</b>	<b>UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES NOS IFs QUE ATUAM NO RS.....</b>	<b>53</b>
3.1.	OBJETO E MÉTODOS DE PESQUISA.....	59
3.2.	OS SUBPROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO: UMA METODOLOGIA PARA O ESTUDO DA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	65
3.3.	UM MODELO PARA ANÁLISE DA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RS .....	68
<b>4.</b>	<b>A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E O MARCO LEGAL: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL BRASILEIRA.....</b>	<b>73</b>

4.1.	A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL BRASILEIRA ENTRE OS ANOS DE 1928 e 1976.....	74
4.2.	A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1980:.....	87
4.3.	O DECRETO Nº 7.234 DE 2010 E A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: UM QUADRO NORMATIVO DE AÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIAL NA EDUCAÇÃO.....	109
5.	<b>OS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: O CONTEXTO ORGANIZACIONAL ONDE A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES SE EFETIVOU.....</b>	<b>121</b>
5.1.	OS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL: O CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA.....	145
6.	<b>O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA QUE ATUAM NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>158</b>
6.1.	OS SUBPROCESSOS GERENCIAIS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL.....	158
6.1.1.	<b>Análise dos subprocessos gerenciais.....</b>	<b>176</b>
6.2.	OS SUBPROCESSOS DE INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL .....	182
6.2.1.	<b>Análise dos subprocessos de informação e divulgação .....</b>	<b>188</b>

6.3.	OS SUBPROCESSOS DE SELEÇÃO DE ESTUDANTES DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL .....	205
<b>6.3.1.</b>	<b>Análise dos subprocessos de seleção de estudantes .....</b>	<b>214</b>
6.4.	OS SUPROCESSOS DE CAPACITAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA QUE OPERACIONALIZAM AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL.....	216
<b>6.4.1.</b>	<b>Análise dos subprocessos de capacitação.....</b>	<b>219</b>
6.5.	OS SUBPROCESSOS OPERACIONAIS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL .....	219
<b>6.5.1.</b>	<b>Análise dos subprocessos operacionais .....</b>	<b>236</b>
6.6.	OS SUBPROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RS .....	239
<b>6.6.1.</b>	<b>Análise dos subprocessos de monitoramento e avaliação .....</b>	<b>249</b>
<b>7.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>251</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>260</b>
	<b>ANEXO ÚNICO .....</b>	<b>273</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a consolidação do campo das Políticas Públicas no final da década de 1940, nos Estados Unidos da América (EUA), em um contexto de interesse sobre aquilo que os governos faziam ou deixavam de fazer e de valorização do grau de eficácia, eficiência e efetividade de suas ações, o ciclo de Políticas Públicas configurou-se como um modelo teórico-metodológico relevante para o campo porque organizou o ciclo de vida das Políticas em fases.

Dentre as fases do ciclo, a de implementação, a qual se refere à forma como aquilo que é pensado na fase formulação se efetiva nos diferentes contextos onde determinada Política se materializa, mostrou-se central para compreensão das questões que expressavam as diferenças entre o formulado para responder um problema público e o que se efetiva enquanto uma ação concreta.

Frente a essa questão, a presente tese tem como objetivo central analisar o processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) que atuam no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Essa Política será analisada enquanto uma ação governamental para o enfrentamento dos problemas relacionados ao acesso, à permanência, à retenção e à evasão escolar, que se manifestam com maior incidência na vida acadêmica dos estudantes em situação de vulnerabilidade social.

Os objetivos específicos do trabalho visam a: (1) identificar os atores e seus papéis nos processos de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS; (2) descrever e analisar os seis subprocessos de implementação – gerenciais e decisórios, de divulgação e informação, de seleção dos públicos-alvo, de capacitação dos burocratas operacionalizadores, de monitoramento e avaliação, e operacionais – das Políticas de Assistência Estudantil (PAEs) dos IFs que atuam no RS, construídos durante a fase de implementação; (3) analisar os quadros normativos secundários construídos a partir do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010); (4) caracterizar a abrangência e a capacidade de atendimento das PAEs dos IFs que atuam no RS e; (5) analisar se as PAEs dos IFs do RS se efetivam como ações de combate à exclusão, à retenção e à evasão de estudantes em situação de vulnerabilidade social.

A questão de pesquisa que orienta o trabalho busca compreender em que medida um processo de implementação realizado a partir de um mesmo quadro normativo, nesse caso particular o Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), pode resultar em Políticas de Assistência Estudantil específicas que se diferenciam entre si, ainda que efetivadas em benefício de um público alvo caracterizado dentro de um mesmo perfil. Em outras palavras, será analisada, de forma comparativa e qualitativa, entre os anos de 2011 até 2018, a forma como ocorreu o processo de implementação do PNAES nos Institutos Federais que atuam no estado do Rio Grande do Sul

Uma das justificativas possíveis para o interesse na efetivação deste estudo ocorre pelo fato de que tanto nas Universidades Públicas Federais, quanto nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o PNAES postou-se como uma ação estatal central, construída com o objetivo de enfrentar os problemas relacionados ao acesso, à permanência e à conclusão do percurso formativo, que se manifestam, com maior incidência, na vida acadêmica dos estudantes que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

O Decreto 7.234 (BRASIL, 2010), que foi o quadro normativo a partir do qual ocorreu a implementação, apresenta em seu texto um grau mais acentuado de descrição, em relação ao conteúdo, e um grau menor de descrição, no que diz respeito à forma. Tal fato oportunizou distintas possibilidades de interpretação e de adaptação que resultaram em formas particulares de pôr em prática as ações previstas.

Frente a essas possibilidades, o processo de implementação, considerado como algo complexo porque engloba atores distintos, vontades, necessidades, poderes, recursos, disputas, conhecimentos, desconhecimentos e porque fatores diversos resultam em implementações distintas (LOTTA, 2010), é chave para a compreensão das configurações que o PNAES assumiu em cada um dos contextos institucionais pesquisados.

Deste modo, o interesse em pesquisar o processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS se justifica, sobretudo, por duas razões.

Primeira, porque a expansão do ensino técnico de nível médio, focado na promoção das áreas de ciência e tecnologia, integrou o processo de reconfiguração da Política Pública de Educação brasileira, iniciada na primeira década dos anos 2000, e foi institucionalizado com a criação dos IFs em 2008 (PACHECO et. al.

2011). Esses IFs passaram a operacionalizar o PNAES a partir de 2010 e, diferentemente das Universidades Federais, os burocratas operacionalizadores vincularam-se a essas instituições de ensino em razão da implementação do Programa (CAVALHEIRO, 2013). Em linhas gerais, os IFs não possuíam uma trajetória no campo da assistência estudantil, configurando-se, desta forma, como um contexto organizacional ainda pouco pesquisado em relação às ações de assistência estudantil desenvolvidas.

Segunda, em razão da importância dos estudos centrados no processo de implementação das Políticas Públicas ao se considerar que é nesse momento de encontro entre a política idealizada, seus operacionalizadores e o problema público a que se destina, que podem ocorrer interpretações, ressignificações e adaptações que (re)definem desenhos políticos.

O argumento que será desenvolvido ao longo do trabalho é o de que os atores do processo de implementação do PNAES, ao efetivarem o formulado, interpretaram, ressignificaram e adaptaram o quadro normativo orientador aos contextos organizacionais onde a Política acontece, de modo que aquilo que eles fazem ou deixam de fazer, no seu cotidiano de trabalho, torna-se, efetivamente, o que se denomina de “as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no estado do RS”.

Na tentativa de buscar uma resposta a essa problemática de pesquisa a tese foi dividida em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No segundo capítulo da tese, abordar-se-á a teoria a partir da qual será discutido o problema de pesquisa. A fundamentação do conceito sobre “Políticas Públicas” que será utilizado ao longo do trabalho associa-se à perspectiva teórica elaborada por Muller e Surel (2002). Esses autores argumentaram que as Políticas Públicas são tanto um constructo social quanto um constructo de pesquisa que se relaciona a três elementos centrais. Primeiro, as Políticas Públicas como quadros normativos que orientam ações. Segundo, as Políticas Públicas como a expressão do poder público. Terceiro, as Políticas Públicas como construtoras de ordens locais particulares.

Ainda no segundo capítulo, discutir-se-á sobre o ciclo das Políticas Públicas enquanto um recurso teórico-metodológico para o estudo das Políticas, com maior aprofundamento em relação à fase de implementação. Na parte final do capítulo,

será demonstrado que, ao longo do processo de desenvolvimento dos estudos sobre a fase de implementação, os modelos de análise *Top Down* (de cima para baixo), baseado no controle, e *Bottom Up* (de baixo para cima), baseado na interação, consolidaram-se no campo da Política Pública como as abordagens centrais dessa etapa do ciclo. A lente teórica a partir da qual será desenvolvido o modelo analítico utilizado neste estudo ancora-se nessa última abordagem citada.

No terceiro capítulo, apresentar-se-á a metodologia empregada na pesquisa. Ela parte de um referencial ancorado nos escritos de Draibe (2001) que aborda o processo de implementação das Políticas Públicas enquanto um conjunto de subprocessos, os subprocessos de implementação. Esses subprocessos são nominados de: gerenciais, de informação e divulgação, de seleção do público alvo, de capacitação dos operacionalizadores, operacionais e de monitoramento e avaliação. Nesse mesmo capítulo, serão evidenciados os indicadores, as fontes de dados e os instrumentos de coleta e análise, a qual contou com o auxílio do software N-Vivo.

No quarto capítulo, abordar-se-á a trajetória histórico-normativa do processo de construção da Política de Assistência Estudantil (PAE) brasileira, realizada a partir de uma revisão bibliográfica sobre tema. A reconstrução dessa trajetória histórico-normativa foi complementada por entrevistas com os atores do processo de implementação do PNAES nos IFs gaúchos que atuavam no campo da AE no período anterior a sua criação, em 2008, e promulgação do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), em 2010. Esta trajetória foi dividida em dois períodos distintos. O primeiro deles tem seu marco inicial na década de 1920 e se estende até o final dos anos de 1970, configurando-se como a gênese formativa da PAE contemporânea. O segundo inicia nos anos de 1980, frente a um contexto de transformações da sociedade brasileira no tangente às mudanças normativas instituídas pela Constituição Federal de 1988 e a atuação de atores coletivos relevantes para a constituição de uma PAE em nível nacional como, por exemplo, o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), e se estende até 2010, com a promulgação do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) e a criação do PNAES.

No quinto capítulo, adentrar-se-á no contexto organizacional onde se efetivou a implementação do PNAES. Trataremos, portanto, do campo empírico da pesquisa,

que são os três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no RS, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR). Essas Instituições foram criadas em 2008 por meio da Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008), a partir das estruturas físicas e de um quadro de pessoal já existentes, que englobou tanto os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) quanto as Escolas Federais Agrotécnicas que já atuavam no RS. Os IFs são os responsáveis pela efetivação da Política Pública de Educação em nível profissional que, a partir de 2011, iniciaram o processo de implementação do PNAES.

No sexto capítulo, serão evidenciados os resultados da análise do processo de implementação do PNAES nas referidas Instituições de Ensino Técnico. A partir do modelo elaborado para o estudo, serão caracterizadas e identificadas as particularidades construídas durante o processo de implementação que resultaram em desenhos de PAEs específicas, mesmo que originadas a partir de um mesmo quadro normativo.

O trabalho será encerrado com as considerações finais apontando para as suas contribuições e limitações e para a tese desenvolvida.

## 2. O MARCO TEÓRICO DA PESQUISA

A absorção gradativa de um rol ampliado de funções, na transição do feudalismo para a modernidade, fez dos Estados<sup>1</sup> e seus governos<sup>2</sup> os detentores do monopólio do aparelho burocrático responsável pela regulação social (MULLER e SUREL, 2002).

Nas últimas seis décadas, desde o fim da segunda Guerra Mundial e da complexificação da vida em sociedade, que se manifestou em diferentes aspectos como na economia, na cultura e na política, o Estado continua sendo um fenômeno político relevante em razão da ampliação de suas estruturas e prerrogativas.

---

<sup>1</sup> O conceito de “Estado” ao qual faremos referência ao longo do trabalho foi elaborado por Nogueira (2015) e apresenta seu desdobramento em três faces que se articulam:

“A primeira face diz respeito ao sistema institucional com o qual as comunidades modernas administram, moderam, regulam e dirigem os interesses, interpelando as demandas, as pulsões e os carecimentos de integrantes, grupos, classes ou indivíduos. Trata-se, aqui, do Estado como instrumento de governo, gestão e organização, um aparato administrativo e um sistema de intervenção, um fator de racionalização e um instrumento de animação e execução. Surge identificado com o governo e sistema político.

A segunda face diz respeito ao Estado como agente e espaço de dominação, de exercício do poder, de autoridade, tanto no sentido de que realiza o domínio e o predomínio das classes economicamente dominantes, quanto no sentido de que garante a reprodução dos “mais fortes”, reprime os “mais rebeldes” e limita, em maior ou menor dose, a livre movimentação e os desejos de todos aqueles que a ele se submetem. Esse é o Estado como associação política que monopoliza o uso legítimo da força e da violência, ou seja, que o direito de ser o único repressor.

A terceira face, por fim, aponta para a dimensão menos “material” do Estado, com a qual ele se mostra como ambiente ético e sociocultural demarcado por regras, tradições, valores e modos de sentir, no qual se estabelecem as bases da reciprocidade entre os cidadãos (um marco normativo, uma moldura cultural, um “pacto fundacional”). É nessa terceira dimensão que pensamos, por exemplo, quando identificamos o Estado como a “expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada”. Ela diz respeito aos mecanismos com que as comunidades dão corpo aos pactos essenciais que viabilizam sua existência coletiva, reproduzindo-a de modo ideal e simbólico” (NOGUEIRA, 2015, p.324 – 325).

<sup>2</sup> Em conformidade com os escritos de Lessa (2015), o termo governo: “[...] diz respeito à dimensão executiva dos poderes públicos, a um corpo que comanda o conjunto da sociedade, nos quadros de determinada ordem estatal. A associação entre as ideias de governo e Estado é fundamental, pois, nas condições gerais da política moderna, a atividade de governo se dá em um marco em alguma medida institucionalizado e regulado por normas jurídicas. Governantes, portanto, governam Estados e, por extensão, o conjunto dos governados. O que define a relação entre “dominantes” e “dominados”, como sendo a de governantes e governados, é a sobre existência da dimensão estatal [...]. A noção de governo implica a presença de uma forma regular de exercício de autoridade na qual estão fixadas tanto as fontes de poder público quanto suas formas de legitimação.

No quadro do Estado moderno, a primeira dimensão – a das fontes do poder – está associada ao tema da soberania popular, expressa por meio da constituição e da manifestação dos eleitorados. Os Estados modernos, marcados em geral por esse fundamento liberal que aos poucos se democratiza pela extensão do sufrágio, associaram o tema da soberania popular ao da expressão dos eleitorados, definidos como conjunto de eleitores individuais. É, portanto, a expressão eleitoral tomada como índice mínimo da soberania popular e que se constitui como condição necessária para que haja governos (LESSA, 2015, p.419).

A eclosão e a generalização do Estado-Providência inauguraram uma nova forma de cidadania<sup>3</sup> centralizada em ações de proteção social e redistribuição de renda (MARSHAL, 1949). Em face disso, Muller e Surel (2002) argumentaram que o “objeto Estado” transformou-se significativamente ao longo do tempo e, para sua compreensão, torna-se necessária a análise de suas ações, independentemente se positivas/ativas ou negativas/passivas.

Deste modo, reflexões centralizadas no objeto Estado não perpassam por discussões sobre “o seu lugar” ou “a sua legitimidade”, mas pela compreensão das lógicas implementadas nas diferentes formas de intervenção na sociedade, pela compreensão da relação entre atores<sup>4</sup> públicos e privados e pela compreensão dos fundamentos da ação pública que permeiam a relação entre Estado e Sociedade. A

---

<sup>3</sup> Segundo Ferreira e Fernandes (2015, p.135 – 138), [...] os termos *cidadão* e *cidadania* geralmente remetem ao indivíduo pertencente a uma comunidade e portador de um conjunto de direitos e deveres. [...] o mais clássico estudo acerca de cidadania moderna, entendida como um conjunto de direitos, seja o de T.H. Marshall, *Cidadania, classe social e status*. Marshall identifica três gerações de direitos no processo de expansão da cidadania: em um primeiro momento, no século 18, a cidadania diria respeito aos chamados direitos civis (associados à liberdade individual: direito à vida, direitos de ir e vir, liberdade de consciência e expressão, direito à justiça). É só por meio de um longo e conflituoso processo que a cidadania, já no século 19, agrega aos direitos civis os direitos políticos (de participação no exercício do poder político: direito de voto, de ser eleito) e, no século 20, os direitos sociais (os que possibilitam condições adequadas e vida ao cidadão: moradia, trabalho, saúde, educação). Como sintetiza Norberto Bobbio (1992), a cada categoria de direitos corresponde uma concepção de liberdade: os direitos civis reservam ao indivíduo uma esfera de liberdade *em relação ao estado*; os direitos políticos lhe garantem a liberdade *no estado*; e os direitos sociais significam liberdade *por meio do Estado*.

<sup>4</sup> Nos estudos de políticas públicas, *atores* são indivíduos, instituições ou coletividades cujas ações, sempre em busca de uma finalidade ou de um proveito, têm probabilidade de produzir consequências em um processo político qualquer. [...]. Nessa acepção, os *atores sociais* são agente envolvidos, de algum modo, em um processo de interação social determinado. Diferentemente dos personagens de uma cena – onde o enredo é fechado e as condutas são predeterminadas –, realizam uma sequência de escolhas, mais ou menos livres, dentre muitas alternativas, orientadas por critérios variados. Isso significa que tais ações implicam necessariamente o desenvolvimento de estratégias e a presença de alguma racionalidade nos comportamentos de escolha. Como toda a ação busca uma finalidade, um ganho, um proveito, é possível dizer que os atores são portadores de interesse. Ao aplicarem-se essas noções ao estudo de políticas públicas, pode-se afirmar que estratégias são os modos de ação preconcebidos pelos atores, considerando:

- seus interesses, ou seja, o alcance de seus objetivos, de suas finalidades, proveitos ou ganhos, no final do processo político. São, portanto, os interesses e os motivos que dão o sentido da ação;
- suas expectativas, ou seja, resultados esperado em razão de uma avaliação do conjunto de elementos conhecidos que compõe o universo de determinada política – tais como o número e a capacidade política de atores participantes; seu comportamento provável em situações similares; bem como a probabilidade de conflitos, coalizões ou alianças;
- seus próprios recursos de poder, em outras palavras, o conjunto de capacidades, meios materiais e imateriais de que cada ator dispõe para levar a cabo sua ação;
- as “regras do jogo”, ou seja, o conjunto de normas que, independentemente de seu grau de formalização, limitam ou incentivam o comportamento dos participantes (DI GIOVANI, 2015, p. 95 – 97).

centralidade nos estudos sobre a ação do Estado recai, portanto, na análise dos governos e suas Políticas.

Frente a esse posicionamento teórico-histórico, nas próximas seções deste capítulo serão abordadas as concepções sobre Políticas Públicas que orientam o trabalho, o ciclo de políticas enquanto uma estratégia teórico-metodológica possível para análise das Políticas Públicas e os modelos encontrados com maior frequência na literatura sobre para o estudo da fase de implementação.

## 2.1. MAS AFINAL, O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA? A TEORIA E O PROBLEMA DE PESQUISA

A Política Pública, enquanto campo do conhecimento e disciplina acadêmica, surgiu nos Estados Unidos da América<sup>5</sup> (EUA), no final dos anos 40, no período de pós-guerra. Sua consolidação estivera relacionada com o crescente interesse dos pesquisadores nas ações dos governos e sua introdução, como uma ferramenta de decisão, é o resultado da valorização da tecnocracia como um instrumento de gestão (SOUZA, 2006).

Esses estudos centrados nas ações dos governos também contribuíram, em certa medida, para o rompimento com uma tradição europeia de estudos e teorias interessadas no comportamento do Estado (e suas instituições) em detrimento daquilo que os governos produziam. Ao mesmo tempo, os referidos estudos consolidaram dois pressupostos analíticos relevantes para o campo ao estabelecerem que, em democracias estáveis, aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer pode ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

No caso Latino Americano, alguns fatores específicos contribuíram para a consolidação e crescimento do campo da Política Pública, dentre os quais, as políticas restritivas de gasto público que prevaleceram em grande parte dos países em desenvolvimento, a partir da década de 70. Tal fato contribuiu para a visibilidade das Políticas Públicas, em especial as econômicas e sociais, devido à relação

---

<sup>5</sup> Segundo Souza (2006, p. 22-23) [...] seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos think tanks. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental [...].”

significativa entre desenhos assumidos e formas de execução e os resultados pretendidos (SOUZA, 2006).

Um fator que também influenciou a consolidação do campo da Política Pública na América Latina foi o surgimento, ainda nos anos 80, de uma nova percepção sobre o papel dos governos. Essa percepção foi orientada pela perspectiva da substituição de políticas keynesianas por políticas restritivas de gastos públicos que implicaram orçamentos públicos equilibrados (ajustes entre receitas e despesas) e restrição da intervenção do Estado na economia, especialmente, por meio de políticas sociais (SOUZA, 2006).

Outro fator observado por Souza (2006) que destacou o campo das Políticas Públicas no caso particular da América Latina pode ser observado como consequência do anterior, cujos resultados foram altos índices de desigualdade social e a necessidade de Políticas Públicas desenhadas para impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de uma gama de excluídos.

No caso particular do Brasil, Costa e Castanhar (2003) demonstram que as pesquisas voltadas para o campo da Política Pública se estabeleceram de forma mais consistente a partir da década de 1990. No entanto, desde a década de 1970 encontramos estudos voltados à produção de conhecimento técnico com o objetivo de melhorar os padrões de gerenciamento do setor público e centrados nas questões relacionadas ao processo de construção das agendas políticas.

Na tentativa de responder a indagação que nomeia esse capítulo, a primeira questão que abarca uma possível explanação sobre o que se compreende por Política Pública, perpassa pela definição conceitual da palavra “Política”. Esse termo apresenta uma característica polissêmica em línguas latinas como o português e o francês, que não se manifesta, por exemplo, na língua inglesa (MULLER e SUREL, 2002).

Pode-se falar do termo “Política” no sentido de uma esfera, de um campo ou de uma arena – que na língua inglesa é *polity*; também se pode acionar essa palavra para fazer referência a uma atividade – que no inglês é *politics*; e por último, ela pode ser utilizada quando se refere a uma ação pública – que no inglês é *policy* (SARAIVA, 2006; MULLER e SUREL, 2002; FREY, 2000).

O primeiro significado da palavra “Política” – no sentido de *polity* – assume o sentido de uma esfera, de um campo específico e/ou de uma arena (com regras, recursos, atores e disputas) e distingue o “mundo próprio da política” dos demais campos da sociedade. Essa diferenciação entre o “mundo da política” e os “demais mundos” não se estabelece de forma concreta e definitiva, pelo contrário, é uma distinção fluida que se modifica no tempo e no espaço (MULLER e SUREL, 2002; FREY, 2000).

A “Política” como atividade – *politics* – engloba aquilo que se considera mais presente no imaginário coletivo e diz respeito às disputas por projetos, por recursos e também envolve o debate partidário. Refere-se, dessa forma, à atividade humana relacionada à obtenção e manutenção de recursos para o exercício do poder.

Por último, a palavra “Política”, no sentido de ação pública – *policy* –, engloba os processos político-administrativos que almejam objetivos concretos, em outras palavras, refere-se aos procedimentos de orientação para processos de tomada de decisão e ação.

No campo da Política Pública, portanto, onde esse trabalho se insere, a palavra “Política” é utilizada com maior associação a esse último sentido, uma vez que, na maior parte dos casos, os pesquisadores e estudiosos do campo estão interessados em compreender e analisar os conteúdos concretos e simbólicos das decisões políticas e, mais que isso, os processos de construção dessas decisões.

Mas afinal, o que são as Políticas Públicas? Desde sua consolidação, enquanto uma das áreas da Ciência Política, há o consenso de que não existe apenas uma resposta para essa pergunta. Autores como Lynn (1980), Peters (1986) e Mead (1995) definiram o termo como um campo da Política cujo objetivo é o estudo e análise do governo à luz dos problemas públicos. Outros autores, como por exemplo Dye (1984), conceituaram-no como “aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer”, introduzindo uma perspectiva que até mesmo uma “não ação” governamental pode ser compreendida como uma Política Pública porque envolve uma decisão – a decisão de não agir.

Uma das definições mais difundidas no campo sobre o que é uma Política Pública é a de Laswel (1936) ao estabelecer que uma definição do termo perpassa pela definição de três questões básicas: quem ganha o quê? Por quê? Que diferença isso faz?

Nesse trabalho, ao se utilizar o termo “Política Pública”, serão acionadas as definições conceituais elaboradas por Muller e Surel (2002) ao apontarem para o entendimento que uma Política Pública é tanto um constructo social como um constructo de pesquisa.

Neste sentido, uma Política Pública não pode ser compreendida apenas pelo aglomerado de seus textos legislativos, por suas normatizações e por seus regulamentos ao considerarmos que a identificação e definição de sua estrutura hierarquia não traduzem sua totalidade complexa. Por essas razões, a operação de delimitar as fronteiras de uma Política Pública, por si só, constitui-se em trabalho aleatório ao se considerar que as delimitações de seus contornos não compõem um dado com força explicativa suficientemente satisfatória sobre o que de fato pode ser considerada como uma Política Pública.

Frente a esse problema conceitual, operacional e metodológico, uma possibilidade apontada pelos referidos autores apresenta-se por meio de um exercício reflexivo, necessário ao pesquisador, que deve se interrogar sobre os mecanismos de construção da ação pública na área de pesquisa que lhe interessa. Deste modo, o termo “Política Pública” passa a ser compreendido como uma categoria de análise que se materializa tanto como o produto da construção de um objeto de pesquisa idealizado, como também, por meio da ação de determinados atores, possuindo, dessa forma, uma relação estreita com a inventividade do pesquisador.

Na tentativa de uma definição precisa, Muller e Surel (2002) elaboraram e apresentaram três elementos que colaboram para a conceituação e explanação do termo “Política Pública”, que são: a Política Pública como um quadro normativo de ação, a Política Pública como a expressão de uma força pública e a Política Pública como uma construtora de ordens locais particulares.

A Política Pública, sob esse prisma, possui dois elementos visíveis. O primeiro deles refere-se aos recursos em suas variadas dimensões (financeiros, humanos, reguladores, materiais, etc.), o segundo é o que os autores definem como o produto da política, ou seja, o que se espera enquanto resultado da ação. Esses dois elementos combinados a outros como, por exemplo, leis específicas, definição da origem dos recursos de financiamento e a ação de um corpo técnico voltado à materialização dos objetivos previamente definidos, constituem o que os autores

denominaram como o quadro geral de ação da Política Pública. Esse quadro geral de ação desempenha o papel de uma estrutura de sentido que mobiliza elementos de valor e de conhecimento. O quadro geral de ação também funciona como um instrumento de ação particular, cuja finalidade são os objetivos pretendidos (ou não) que se materializam (ou não) na interação entre atores públicos e privados. Em última análise, a definição inerente à Política Pública engloba um conjunto de finalidades (objetivos) a serem atingidos que, na maior parte dos casos, expressam uma de suas características inerentes.

O segundo elemento que caracteriza uma Política Pública, segundo essa mesma vertente teórica, é a expressão de uma forma normativa de poder público contido em seu amago que, de diferentes formas e graus, revelam o Estado em ação (MULLER E SUREL, 2002). Esse elemento inerente à Política Pública supera a identificação do Estado como detentor do monopólio da força de decidir quais atores possuem ou não direitos e induz a reflexões sobre o seu papel ao longo do tempo na construção de espaços públicos e privados, na normatização desses espaços e na definição sobre quais atores disputam nesse campo

Frente a esse elemento, a Política Pública não se caracteriza somente pela expressão do poder de decidir, que geralmente se atribui aos governos, porque ela engloba no seu processo de constituição um conjunto ampliado de atores individuais e coletivos que desempenham papéis distintos em um jogo de poder por resultados.

Por se configurar como um “espaço” relacional que incorpora um rol de atores distintos em ambientes interativos, os mais variados, que abarcam regras e sanções, a Política Pública possui como uma de suas características o estabelecimento de ordens locais específicas (MULLER e SUREL, 2002). A Política Pública também é uma construção com certo grau de autonomia cujo objetivo visa à regulação de conflitos, a harmonização de interesses, fins individuais e coletivos, estabelecendo, dessa forma, uma organização própria que é construída sob influência do espaço e do tempo, englobando um conjunto de atores individuais e coletivos afetados pela ação dos governos (MULLER e SUREL, 2002).

Ao tratar especificamente do objeto dessa pesquisa, faz-se referência ao Programa Nacional de Assistência Estudantil e o seu processo de implementação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio grande do Sul. Mesmo que esse objeto se configure como um Programa dentro

de uma Política e compreendam-se as diferenças conceituais que englobam os termos Política, Programa<sup>6</sup> e Projeto<sup>7</sup>, fundamentados teoricamente nos escritos de Muller e Surel (2002) e no seus argumentos de que as Políticas Públicas são tanto um constructo social como um constructo de pesquisa, caracterizadas por um quadro normativo de ação e pela expressão do poder público que edifica uma ordem local, para fins desse trabalho, abordar-se-á conceitualmente o PNAES enquanto uma Política Pública.

## 2.2. O CICLO DE POLÍTICAS: UM MODELO PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a consolidação do campo das Políticas Públicas, alguns modelos explicativos com características particulares foram desenvolvidos para compreender “como” e “por que” os governos efetivam – ou não – ações que repercutem diretamente na vida de suas populações (SOUZA, 2006).

Alguns dos modelos encontrados com maior frequência na literatura são os da Tipologia de Política de Lowi (1964, 1972); o modelo da lata de lixo (*garbage can*) de Cohen, March e Olsen (1972), o modelo do Incrementalismo de Lindblom (1979) com contribuições de Caiden e Wildavsky (1980); o modelo das coalizões de defesa (*advocacy coalition*) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e o modelo do Equilíbrio Pontuado (*punctuated equilibrium*) desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993).

No entanto, dadas as particularidades de nosso estudo, sobretudo porque foi centrado o foco analítico em uma das etapas específicas inerentes às Políticas Públicas, que é a fase de implementação, optou-se pelo modelo explicativo que aborda seu processo dinâmico de elaboração (*policy-making process*) como um ciclo (SOUZA, 2006; SARAIVA, 2006, 2015; WU *et. al.*, 2016).

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é percebido como um esquema de visualização e interpretação que organiza uma política em fases sequenciais e

---

<sup>6</sup> De acordo com Garcia (1997, p.6) “Um programa é um conjunto de atividades organizadas para realização de um objetivo, com um cronograma e orçamento específicos. O programa busca reunir as condições necessárias para o alcance das metas estabelecidas. Em relação a uma **política**, por exemplo, o programa tem um grau maior de objetivação e focalização. Nele são definidas população alvo, equipes técnicas, recursos financeiros, etc”.

<sup>7</sup> De acordo com Garcia (1997, p.6) “Um **projeto**, por sua vez, é um instrumento para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que contribui para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de **atividades**”.

interdependentes (SOUZA, 2006; SARAIVA, 2006, 2015; WU *et. al.*, 2016), ainda que, na prática, esses processos sejam contínuos e sobrepostos metodologicamente (LOTTA, 2010).

O ciclo de políticas é dividido com maior frequência em três fases que são a formulação, a implementação e a avaliação. No entanto, dadas as particularidades das administrações públicas latino-americanas e para uma melhor compreensão dos processos, exigiu-se um grau maior de especificidade e o ciclo também pode ser apresentado em sete fases cujo início se dá com o processo de construção do problema público e segue com o processo de formação da agenda; a formulação de alternativas; a tomada de decisão; a implementação; a avaliação e a extinção ou não da política (SARAIVA, 2006, 2015). Essas fases do ciclo serão abordadas nos próximos subtítulos.

### **2.2.1. As fases do Ciclo de Políticas: a construção do problema público e a formação da agenda**

Em conformidade com os escritos de Subirats (2006), o (s) problema (s) público (s) não assumem uma configuração objetiva e, por consequência, não estão estruturados de forma sistemática à espera de uma ação resolutória por parte dos poderes públicos. Antes disso, um problema deve ser construído e estruturado reflexivamente pelo analista que, por sua vez, ao mesmo tempo que o constrói, formula possíveis alternativas de resolução. Nas palavras do autor “[...] los problemas no están “allí fuera”. No existen los problemas “objetivos”. Deberemos “construir”, estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver” (SUBIRATS, 2006, p. 200).

Deste modo, a construção de um determinado problema público que poderá – ou não – ocasionar a ação dos poderes públicos e, conseqüentemente, resultar – ou não – em uma Política Pública assume características relacionais e se configura, portanto, como interdependente.

Nunca es un *único* problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación. Hay quien opina que incluso es más sencillo resolver un conjunto de problemas que tratar de enfrentarse únicamente con el más aparente (SUBIRATS, 2006, p. 201).

O processo de construção do problema público relaciona-se, portanto, com a subjetividade do analista que “a partir de lá situación problemática planteada “construye” [...], lo define, clasifica, explica y evalúa” (SUBIRATS, 2006, p. 201) e ganham publicidade a partir da percepção e ação de atores sociais relevantes (SARAIVA, 2006, 2015).

A construção e delimitação de um problema público é, dessa forma, um fato político dentro do processo de formulação das Políticas Públicas que pode assumir uma configuração temporária, de modo que os atores coletivos e individuais como, por exemplo, os agentes políticos, os partidos políticos e as organizações não governamentais (ONGs), desempenham papel relevante no seu processo de construção, publicização e resolução (SARAIVA, 2006, 2015).

No caso particular deste estudo, compreende-se que o problema público que o PNAES busca responder se refere às expressões da questão social<sup>8</sup> que interferem diretamente nas condições de permanência dos estudantes considerados em situação de vulnerabilidade social matriculados nas Instituições Federais de ensino e que se manifestam através da evasão escolar, da retenção e da dificuldade de acesso, decorrentes, em grande parte, da insuficiência de condições materiais.

A fase posterior à construção e delimitação do problema público é a formação da agenda (*agenda setting*). Segundo Souza (2006) a questão central desta fase do ciclo é conhecer por que determinados problemas entram na agenda enquanto outros são ignorados. Deste modo, os esforços teóricos do campo da Política Pública buscaram explicar a construção dos processos decisórios e responder o porquê de determinados problemas ganharem espaço na esfera pública e outros não.

---

<sup>8</sup> “[...] a questão social é mais que a expressão da pobreza, miséria e “exclusão”. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam – na era do capital fetiche. A subordinação da sociabilidade humana às coisas – ao capital-dinheiro e ao capital mercadoria –, retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz em barbárie social. Ao mesmo tempo, desenvolvem-se, em níveis sem precedentes históricos, em um mercado mundial realmente unificado e desigual, as forças produtivas sociais do trabalho aprisionadas pelas relações sociais que as sustentam. [...] a questão social expressa a subversão do humano própria da sociedade capitalista contemporânea, que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas – do capital dinheiro e de seu fetiche. Conduz à indiferença ente os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores – resultados de uma pobreza produzida historicamente (e, não, naturalmente produzida) –, universalmente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobranes para as necessidades médias do capital” (IAMAMOTO, 2011, p.125-126).

A construção da agenda pública que elenca determinados problemas assume uma configuração dinâmica permeada por disputas políticas, uma vez que os problemas entram e saem, ganham notoriedade e relevância para, em seguida, perderem força e desaparecerem.

As questões relacionadas aos limites de recursos, ausência de apoio político e pressão popular são fatores que contribuem para que determinados problemas, ou mesmo temas relevantes ao interesse de minorias, não permaneçam no debate público ou nem mesmo integrem a agenda (SECCHI, 2015).

Dentre os autores que pesquisaram e teorizaram sobre o processo de construção da agenda pública destacam-se os estudos de Cobb e Elder (1983) que contribuíram com explanações sobre como as instituições constroem regras e legitimam agendas distintas (agenda formal, agenda política, agenda midiática); Kingdon (1995), por meio do modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Model*), teorizou sobre como determinados problemas e possíveis soluções conseguem espaço na agenda em detrimento de outros; Baumgartner e Jones (1993) através do modelo do Equilíbrio Pontuado (*Equilibrium Model*) buscaram explicações sobre como processos políticos guiados por lógicas de estabilidade e incrementalismo por vezes produzem mudanças em larga escala e Souza (2006) buscou conceituações sobre quem são os atores que participam da construção da agenda.

Em termos gerais, a pergunta sobre como os governos constroem suas agendas pode estar focalizada nos problemas públicos (como eles entram e saem da agenda); nas políticas, ou seja, no processo de construção de consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um determinado problema e nos atores que participam do debate (SOUZA, 2006).

### **2.2.2. Formulação de alternativas e o processo de tomada de decisão**

A introdução do problema na agenda pública requer a formulação e a combinação de soluções para o seu enfrentamento. Esses esforços de resolução envolvem a construção das estratégias de efetivação, a definição dos objetivos e o estudo das prováveis consequências que cada uma das alternativas de solução poderá resultar (SARAIVA, 2006, 2015; SOUZA, 2006).

Para cada alternativa formulada é necessário um exercício reflexivo sobre os contornos e os detalhes práticos, uma vez que cada uma delas requer recursos

técnicos, humanos e materiais específicos e apresentam probabilidades distintas de eficácia.

O processo de tomada de decisão é o momento onde as intenções dos atores (formuladores, políticos, coletivos) são equacionadas e apresentam, ao mesmo tempo, os objetivos e os métodos elencados para o enfrentamento do problema (SECCHI, 2015).

No campo das políticas públicas o debate sobre o processo tomada de decisão configurou-se como central e foi teorizado por correntes que apresentaram explicações distintas para o processo de decisão dos governos que determinam as alternativas aos problemas a serem efetivados.

Dentre essas vertentes, o modelo Incrementalista (LINDBLOM, 1979) traz luz ao fato de que os tomadores de decisão vão ajustando os problemas à solução e vice-versa, demonstrando que as decisões dos governos são incrementais e pouco substantivas. O modelo da Lata de Lixo (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972) argumenta que as soluções antecedem os problemas públicos, os quais estariam em uma lata de lixo em maior número que as soluções, em síntese, as soluções procurariam pelos problemas. No modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER, JEKINS-SMITH, 1993) as políticas são percebidas como subsistemas de crenças, valores e ideias de modo que cada sistema de coalizão se articula na defesa de suas ideias e valores no momento da tomada de decisão.

Após a fase de tomada de decisão, em que se determina qual plano será efetivado, tem início a implementação.

### **2.2.3. Implementação**

Uma das consequências da consolidação e abrangência do campo da Política Pública foi a desconstrução levada a cabo pelos *policymakers* e pesquisadores do campo com relação à ideia naturalizada sobre o processo de implementação. Ao evidenciarem que essa fase é uma das mais críticas do ciclo para os gestores públicos, porque toda e qualquer falha na concepção da Política a ser implementada, junto das vulnerabilidades externas que em diferentes graus podem lhe afetar, tornam-se perceptíveis (LOTTA, 2010; XUM *et al.* 2014).

A historicidade dos estudos sobre implementação, iniciados ainda na década de 1970, apontaram, por um lado, para a preocupação das questões relacionadas à

eficácia<sup>9</sup>, à efetividade<sup>10</sup> e à eficiência<sup>11</sup> das ações dos governos no tangente à governança e à capacidade de resolução de problemas públicos. Por outro lado, demonstraram a necessidade de ampliação das pesquisas focadas nessa fase para elevação da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, por meio das Políticas, sob responsabilidade dos governos (BARRETT, 2004; DI GIOVANNI, 2015).

No campo acadêmico, os interesses no processo de implementação centraram-se em determinados eixos de pesquisa como, por exemplo, na análise do conteúdo político e do processo de tomada de decisão das políticas públicas; nos estudos de avaliação sobre os resultados e a efetividade das políticas públicas; nos estudos organizacionais para compreender a operacionalização das políticas e na sua organização administrativa que pode determinar, em certo grau, comportamentos (LOTTA, 2010).

A complexificação das pesquisas sobre implementação também englobou, ao longo da história, o papel de atores sociais variados como os *stakeholders*<sup>12</sup>, os movimentos sociais, os veículos de comunicação, as organizações não governamentais (ONGs), os beneficiários atendidos pelas políticas e outros, alterando, deste modo, o foco dos estudos antes centralizados nos resultados e na causa das falhas das políticas para o momento da transformação do planejado em ação, ou seja, o interesse centrou-se no processo de implementação em si (LOTTA, 2010).

A conceituação do termo elaborada por Mazmanian e Sabatier (1989) estabelece que o processo de implementação das políticas públicas é compreendido

---

<sup>9</sup> “No plano geral, a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz – atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade – aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação” (DRAIBE, 2001, p. 35).

<sup>10</sup> “[...] diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Em uma relação definição relativamente restrita, pode ser entendida a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), confrontada como uma norma ou parâmetro. Medidas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência [...]” (DRAIBE, 2001, p. 36).

<sup>11</sup> “[...] refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide” (DRAIBE, 2001, p. 36).

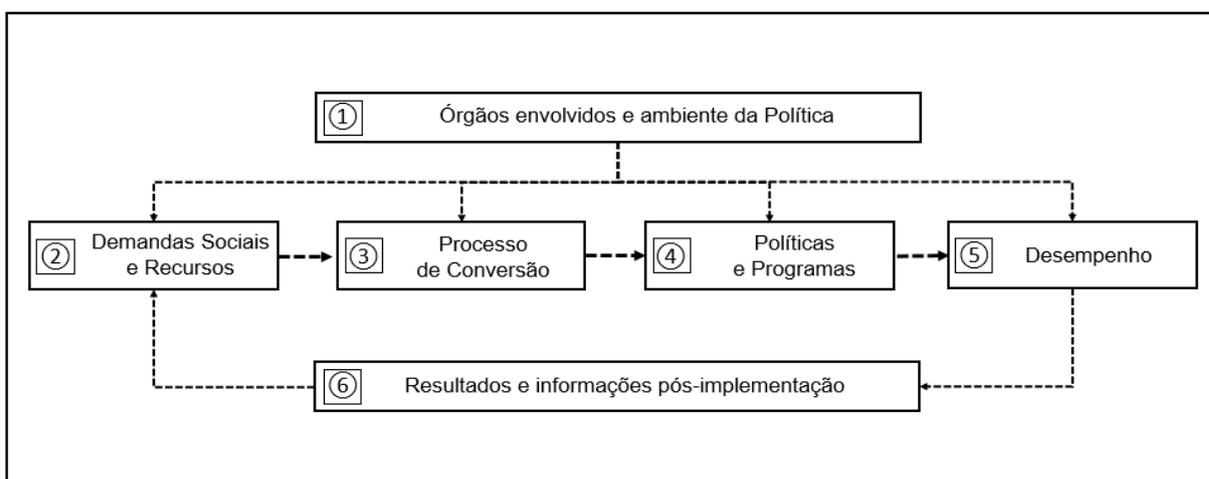
<sup>12</sup> Um *stakeholder* é qualquer pessoa, grupo ou organização social com interesse ou poder para influenciar alguma ação social (GOMES, 2015, p.968)

como a realização de uma decisão política básica feita, geralmente, em um estatuto. Essa decisão “identifica o(s) problema(s) a ser(em) tratado(s), estipula o(s) objetivo(s) a ser(em) perseguido(s) e, de várias maneiras, “estrutura” o processo de implementação” (SABATIER e MAZMANIAN; 1989, p. 540, *grifo nosso*).

O processo de implementação das políticas públicas ocorre, portanto, quando as decisões, os objetivos e as metas propostos na fase de elaboração se transformam em realidades concretas, ou seja, quando as intenções são convertidas em ações (XUM *et al.* 2014, p. 98).

A contribuição de Pedone (1986) para o estudo do processo de implementação pode ser observada na figura 1 (um) ao demonstrar a relação entre as partes que compõem o processo de implementar. Integram o esquema: (1) o conglomerado de órgãos que lidam com as políticas e o conjunto de executores; (2) as demandas e recursos que estimulam os formuladores e executores das políticas públicas; (3) o processo de conversão, incluindo os processos e estruturas, as normas e os métodos da formulação e decisão, que transforma as demandas e os recursos em políticas públicas; (4) as políticas e programas públicos resultantes, representando os objetivos, valores e intenções dos formuladores, dos tomadores de decisão e dos grupos ao redor da política ou dos órgãos implementadores; (5) o desempenho das políticas considerando a forma como são prestados os serviços; (6) a análise dos resultados e a realimentação de informações ao processo de conversão às novas demandas, recursos e dificuldades encontradas.

Figura 1 – Componentes do processo de implementação segundo Pedone (1986)



Fonte: Adaptado de Pedone (1986)  
Elaboração do autor

Pedone (1986) argumenta que esse esquema se torna útil, porque ajuda a compreender como as decisões são convertidas em serviços e, ao mesmo tempo, demonstra que a centralização dos estudos apenas nas determinantes, como o processo político e a racionalidade econômica, ou apenas na consequência da política, como seus impactos, não fundamentam uma explicação articulada sobre a Política Pública e seu desempenho (PEDONE, 1986).

Ocorre que esse processo de efetivação das políticas públicas, por se tratar de processo dinâmico e não-linear (XUM et al. 2014), não é imune às “falhas de implementação” (*implementation gap*).

Os estudos pioneiros de Pressman e Wildavsky (1973) mostraram que aquilo que poderia ser considerado apenas como um problema técnico ou administrativo é inerente ao processo complexo de implementar, porque se relaciona com um emaranhado de elementos políticos que, como consequência, podem frustrar uma grande engenharia política.

Nesse sentido, o processo de implementação revela que a execução de uma política pública pode se transformar em processo problemático devido ao fato de que, constantemente, se diferencia das intenções de seus formuladores. A semelhança ou o distanciamento do processo de implementação em relação ao plano original é valorizado porque, na maioria das vezes, a implementação é observada a partir do plano que originou a política (LIMA e D’ASCENZI, 2014).

Na tentativa de compreender, operacionalizar e mitigar os díspares problemas relacionados à implementação diferentes abordagens foram construídas. Essas correntes teóricas serão discutidas no subtítulo 2.3, destacando as abordagens baseadas no controle e na interação, porque o modelo construído para o estudo da implementação do PNAES nos IFs do RS mescla elementos dessas duas abordagens.

#### **2.2.4. Avaliação, extinção ou modificação das Políticas**

A avaliação das políticas públicas diz respeito ao processo de análise e mensuração dos efeitos produzidos na realidade social atribuídos a uma política, cujo foco analítico está nas realizações, nas consequências previstas e não previstas, desejadas e não desejadas (SARAIVA, 2006, 2015).

Uma avaliação pode ser realizada em três momentos distintos. No momento anterior a implementação (avaliação *ex ante*), no momento posterior (avaliação *ex post*) e ainda, durante o processo de implementação para o seu monitoramento (*in itinere*) (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Na avaliação são examinados os processos de implementação e o desenho da política com o objetivo de produzir dados sobre o estado da política e o nível de redução do problema que lhe originou. Alguns dos critérios utilizados em avaliações são a economicidade, a produtividade, a eficiência econômica, a eficiência administrativa, a eficácia e a equidade, empregados para a produção de feedback sobre as fases antecedentes (SECCHI, 2015).

A avaliação de uma política constitui-se em momento relevante, porque demonstra as mudanças produzidas na realidade concreta, independentemente se positivas ou negativas, e auxiliam os tomadores de decisão a corrigir eventuais equívocos no desenho, erros de rota ou mesmo pela extinção da política avaliada.

O resultado do processo de avaliação de uma política pública fundamenta o processo de tomada de decisão que pode resultar na sua extinção, na sua manutenção ou na sua manutenção mediante modificações.

A decisão pela extinção de uma política pública está relacionada a três pressupostos básicos que são: 1) a resolução do problema que a originou; 2) a demonstração de sua ineficácia; ou, ainda, a causa mais comum: 3) quando o problema público, ainda que não resolvido, perde progressivamente sua importância e deixa de integrar a agenda pública (SECCHI, 2015).

Deste modo, o ciclo de políticas se configura como um recurso analítico para o estudo das políticas públicas, dividido em fases. Dentre essas fases, interessa, especificamente, a fase de implementação. Para o estudo dessa etapa, modelos de análise distintos, baseados em diferentes perspectivas, foram desenvolvidos ao longo do tempo. Na próxima seção, o estudo será sobre o modelo baseado no controle (*Top Down*) e o modelo baseado na interação (*Bottom Up*), porque são aqueles acionados com maior frequência nos estudos sobre o processo de implementação das políticas públicas.

## 2.3. OS MODELOS PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A fase de implementação das políticas públicas, por se tratar de processo dinâmico e não linear, envolve risco de erro (BARDACH, 1980). Esses erros podem ocorrer em razão de um amplo conjunto de fatores, dentre os quais: 1) a compreensão imperfeita dos limites teóricos das Instituições e dos processos em que, geralmente, os implementadores confiam para implementar, a exemplo das burocracias políticas, dos mecanismos de concessão de auxílios, contratos públicos, auditorias administrativas e outros; 2) a compreensão dos limites teóricos dos mecanismos de implementação, e a certeza de quais são esses limites em todo e qualquer caso específico e; 3) o entendimento de que nem a teoria, nem mesmo a sabedoria prática podem desconstruir o fato que em inúmeros casos a escolha dos mecanismos de implementação são os mais variados possíveis (BARDACH, 1980, p. 138).

Diante dos inúmeros “problemas” que podem se manifestar durante a fase de implementação das políticas públicas, diferentes correntes analíticas constituíram-se, ao longo do tempo, na tentativa de identificar, compreender e apresentar possíveis soluções. Essas distintas correntes originaram distintas abordagens, dentre as quais as mais difundidas na literatura se baseiam no controle (*Top Down*) e na interação (*Bottom Up*).

### 2.3.1. Os modelos analíticos baseados no controle

Os estudos sobre a fase de implementação, ancorados teoricamente em abordagens baseadas no controle, centralizaram esforços investigativos nas determinações estabelecidas nos planos normativos que instituem as Políticas Públicas e analisaram a forma como ocorre o exercício do controle, atribuído a determinados indivíduos e instituições, durante o processo de efetivação do plano (LIMA e D’ASCENZI, 2014; LOTTA, 2019).

De acordo com Hill e Hope (2014), foram Pressman e Wildavsky (1973) os pesquisadores pioneiros nos estudos sistemáticos sobre a fase de implementação das Políticas Públicas. Nesses estudos iniciais, a abordagem geral utilizada foi

tipificada como Top Down<sup>13</sup>, cuja característica é a visão funcionalista, tecnicista com acentuada oposição entre as esferas política e administrativa envolvidas no processo de implementação (HILL e HOPE, 2014).

As questões inerentes à fase de implementação, percebidas sob a ótica do controle, buscam determinar em que medida uma implementação bem-sucedida possui relação com a legislação que a estrutura e ainda, de que forma essa mesma legislação estrutura as relações entre distintas organizações e departamentos no nível local. Em outras palavras, a implementação é compreendida na sua relação com os documentos oficiais que apresentam e definem as políticas.

Dentro dessa perspectiva de análise, a fase de implementação é percebida como uma cadeia hierárquica e atrela o “sucesso” ou “fracasso” de uma política a uma série de links, de modo que o grau/nível de cooperação entre os diferentes agentes deve ser próximo a 100%, ao passo que as somas de pequenos déficits de cooperação criam, cumulativamente, um grande déficit de implementação (HILL e HOPE, 2014).

Essas análises se voltavam a encontrar os erros (ou “*gaps*”) de implementação e corrigi-los. O foco, portanto, era a legitimidade da decisão (e sua conformidade com a decisão legítima), com uma lógica prescritiva e normativa (LOTTA, 2019, p. 15).

O pensamento racionalista, como se pode observar pela ideia de cálculo, é outra característica marcante dessa abordagem e também se manifesta por meio da compreensão da fase de implementação, enquanto um conjunto ordenado de atividade-meio que tem como finalidade o alcance de objetivos previamente definidos pela legislação.

A ideia de burocracia<sup>14</sup>, teorizada por Max Weber, também pode ser observada na abordagem que caracteriza essa ideia, ao compreender a

---

<sup>13</sup> Essa primeira geração, principalmente baseada nos Estados Unidos, se propunha a olhar o processo de implementação de cima para baixo, ou seja, tendo como referência os objetivos previamente propostos (democraticamente) para encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos. Por olhar de cima para baixo, esta é a chamada análise *top down* de implementação (LOTTA, 2019. p.15).

<sup>14</sup> Em uma dimensão geral, a burocracia pode ser considerada o modelo organizacional típico da modernidade capitalista, fortemente associado à lógica racional da indústria. O principal pressuposto dessa visão é que, em uma organização focada na eficiência e na produtividade, a administração não tem como ser exercida por amadores, diletantes ou amigos dos poderosos. Precisa se profissionalizar, assimilar a ciência, incorporar tecnologia, ou seja, qualificar-se tecnicamente e especializar-se, desse modo, transferir racionalidade para a gestão, o funcionamento e a estrutura das organizações. Burocracia significa, desse ponto de vista, antes de tudo *organização*. Trata-se de um sistema racional de atividades regidas com que se busca um máximo de coerência entre meios

implementação como parte de um sistema com comando centralizado e hierarquicamente definido que separa questões políticas – associadas aos formuladores – das questões administrativas – associadas aos burocratas implementadores (HILL e HOPE, 2014; SECCHI, 2015; NOGUEIRA, 2015).

Desse modo, a abordagem baseada no controle associa o processo de implementação e seus “problemas” à conformidade ou à inconformidade entre o que foi pensado e materializado no quadro normativo da política (seus objetivos) e o que realmente os implementadores realizam na prática, de modo que os problemas de implementação se restringem à relação objetivos traçados/objetivos alcançados.

Essa abordagem é reconhecida na literatura, em especial nos escritos recentes de Lotta (2019), como a primeira geração dos estudos sobre implementação, provinda, principalmente:

[...] dessas preocupações iniciais em compreender o que acontecia quando as políticas públicas eram colocadas em prática que subvertia os resultados previamente desenhados. Esses estudos tinham uma forte preocupação normativa baseada num ideal democrático de funcionamento do Estado (provindo de uma tradição weberiana). Compreendiam que as decisões legítimas no Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente. Assim, se atores burocráticos (não eleitos) tomassem decisões durante a implementação, que alterasse objetivos ou tarefas previamente desenhadas, isso seria uma subversão ou perversão, com riscos de comprometer a própria democracia. [...] acumulando diversas pesquisas, os autores dessa perspectiva vão concluir que as políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação, seja porque objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação. A saída, portanto, seria aumentar definição e clareza de objetivos e aumentar controle de quem os executa (LOTTA, 2019, p.15).

A partir de uma perspectiva crítica, Lima e D’Ascenzi (2014) argumentam que esse modelo de análise apresenta uma visão limitada ao julgar que, do ponto de vista da gestão, o sucesso da política é determinado apenas com base no alcance dos objetivos definidos e por compreender que os indivíduos possuem uma natureza colaborativa, de modo que os conflitos de interesse e a não conformidade com os

---

e fins e um máximo de eficiência. Mas a burocracia também é um tipo de poder: o poder (*cracia*) do *bureau*, isto é, do escritório, da repartição, do gabinete. Tal poder caracteriza-se pelo formalismo, pela estrutura hierárquica, pelas ordens comunicadas por escrito e pela impessoalidade no recrutamento dos quadros e no atendimento ao público. Em uma estrutura burocrática, as atividades, os deveres e os poderes de mando estão determinados de modo fixo e de acordo com normas, regimentos e estatutos. A hierarquia funcional, por sua vez, se faz acompanhar do processo administrativo e da tramitação, ajudando a configurar assim um sistema firmemente organizado de direção, comando e subordinação que se sustenta na inspeção regular das autoridades inferiores pelas superiores (NOGUEIRA, 2015, p. 106).

objetivos estabelecidos pelo plano e autoridade organizacional são tratados como questões desviantes.

Em contraposição a essa abordagem, desenvolveu -se, entre as décadas de 1970 e 1980, uma corrente analítica que aborda o processo de implementação de modo a complementar os estudos baseados no controle. Os estudos de segunda geração, baseados na interação, teorizaram sobre modelo denominado *Bottom up* (LOTTA, 2019) que passaremos a abordar na próxima seção.

### **2.3.2. Os modelos analíticos baseados na interação**

Os estudos sobre a fase de implementação, ancorados teoricamente em abordagens baseadas no controle, centralizaram esforços investigativos nas determinações estabelecidas nos planos normativos que instituem as Políticas Públicas e analisaram a forma como ocorre o exercício do controle, atribuído a determinados indivíduos e instituições, durante o processo de efetivação do plano (LIMA e D'ASCENZI, 2014; LOTTA, 2019).

Em contrapartida ao modelo de análise baseado no controle, uma segunda geração de estudos (LOTTA, 2019), baseados na interação, ganhou espaço no campo das Políticas Públicas e inaugurou uma corrente de estudos que centralizou esforços explicativos sobre o fato de que as decisões dos burocratas da linha de frente, ou seja, os burocratas do nível de rua<sup>15</sup>, suas rotinas de trabalho e os dispositivos construídos para lidar com as incertezas e pressões inerentes ao trabalho diário tornam-se, efetivamente, as Políticas Públicas (LIPSKY, 2019).

A análise do processo de implementação sob o prisma da interação alterou o foco, antes centralizado na questão sobre como aqueles que estão “em cima” exercem poder de controle durante a implementação daqueles que estão “em baixo”, para questões que passaram a englobar as expectativas dos atores do nível local, abrangendo também os cidadãos que as políticas afetam.

Diante disso, o processo de implementação passou a ser abordado como um conjunto de estratégias que são construídas em nível local com a finalidade de

---

<sup>15</sup> Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de *burocratas de nível de rua* (LIPSKY, 2019, p.37). Em nossa pesquisa os termos “trabalhadores em assistência estudantil”, “atores da linha de frente” e “atores do processo de implementação” são utilizados como sinônimos do termo “burocratas do nível de rua”.

resolver problemas cotidianos e não mais como mera execução técnica e despolitizada das decisões tomadas no topo da cadeia hierárquica.

Essa nova perspectiva, segundo Lotta (2019), passou a transparecer o entendimento que:

Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. [...] a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem [...] está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performatividade, resultado deles (LOTTA, 2019, p. 16).

Frente a essa perspectiva os burocratas do nível de rua assumem um papel central na resolução dos problemas cotidianos no sentido de que eles são os responsáveis pela entrega do “produto final” das políticas públicas.

Ainda nos anos 1980, essa perspectiva, que começa a se disseminar pela Europa, vai ser impulsionada por um conjunto de pesquisas dos estudos organizacionais e da Sociologia que passaram a olhar para os atores envolvidos na implementação – posteriormente denominados de *street-level bureaucrats* – burocratas de nível de rua. Os estudos sobre esses burocratas demonstram e reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central às análises de políticas públicas (LOTTA, 2019, p.16).

A partir dessa abordagem, a implementação passa a ser compreendida como um processo de interação entre a estrutura normativa da política e as características dos seus espaços de execução (LIMA e D’ASCENZI; 2013).

Essa corrente teórica parte de uma concepção que Sabatier (1986) conceituou como *Bottom Up* (de baixo para cima), que se caracterizou por reconhecer o papel dos burocratas implementadores e das redes de atores em organizar e modelar a implementação. Sob essa ótica, há também o reconhecimento de um poder maior de discricionariedade dos atores implementadores e uma possível remodelação da política a partir de uma possível (re)interpretação por parte de seus implementadores, não mais compreendida como um desvio, mas como uma necessidade em razão dos problemas práticos de implementação.

Nas abordagens baseadas na interação, o plano da política desempenha a função de delimitar o campo de atuação, define o problema público que será enfrentado, sugere os atores, as ferramentas de ação e o segmento onde os recursos serão alocados, enquanto que a execução se constitui como um momento que possibilita a adaptação dos objetivos e a construção das ferramentas de gestão de acordo com os contextos sociais específicos (LIMA e D'ASCENZI; 2014).

Em consonância com esse entendimento, o PNAES, enquanto plano político e objeto de estudo dessa pesquisa, existe como uma potencialidade para o enfrentamento dos problemas relacionados à permanência, à evasão e à retenção dos estudantes em situação de vulnerabilidade social matriculados nos IFs, ao passo que sua materialização depende de qualidades intrínsecas e circunstâncias externas (LIMA e D'ASCENZI; 2013) relacionadas a uma dotação orçamentária, à constituição de equipes para sua operacionalização, à definição dos sistemas de seleção e ao estabelecimento de sistemas gerenciais e decisórios que podem apresentar características e formas de atuação distintas em razão dos atores, dos quadros normativos constituídos e dos contextos institucionais onde se materializam.

A partir dessa compreensão, a implementação do PNAES é percebida como um processo de experimentação – erro/acerto – que reconhece a dificuldade em prever e enfrentar todas as formas com as quais os problemas podem atingir os estudantes a quem ela se destina.

A implementação sob a ótica da interação inclui mudanças na própria compreensão sobre os problemas públicos. Nessa perspectiva, há o reconhecimento da centralidade dos atores responsáveis pela implementação, ao englobar na análise os processos de resignificação do plano original e a construção de estratégias diferenciadas de resolução de problemas, atreladas, também, aos diferentes contextos sociais. Inclui-se, portanto, nessa perspectiva analítica, o próprio arranjo institucional, os atores do processo, os recursos disponíveis (financeiros, materiais e humanos), a capacidade de implementar mudanças, a participação ou não dos usuários no processo de tomada de decisão, dentre outros.

Ao abordar as questões inerentes ao processo de implementação, sobretudo no que se refere aos seus problemas, Bardach (1980) elaborou a “metáfora da implementação como um jogo” que apresenta o entendimento do processo de implementação como a continuação do processo político, ao envolver uma

quantidade significativa de recursos e atores em contínuas disputas por resultados finais e vantagens estratégicas. A metáfora dos jogos de implementação destaca as incertezas que vigoram durante o processo de implementação (LIMA e D'ASCENZI; 2014)

Os jogos de implementação mais comuns apresentados por Bardach (1980), são:

- a) o desvio de recursos;
- b) a mudança de objetivos durante a implementação;
- c) a evasão ou resistência dos subordinados frente às tentativas de controle de seu comportamento pelos superiores;

Os jogos de implementação são as disputas e as alianças construídas pelos diferentes atores do campo na tentativa de maximizar e pôr em prática seus interesses em relação aos “adversários do campo”. Nesta pesquisa, foram observados os jogos de implementação em seis subprocessos e como ocorreram as disputas e as alianças em torno do processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS, no que se refere aos seus sistemas gerenciais e decisórios, sistemas de divulgação e informação, sistemas de seleção, sistemas de capacitação das equipes, sistemas logísticos e operacionais e sistemas de monitoramento e avaliação internos. Estes subprocessos estão detalhados na metodologia de pesquisa.

Para a operacionalização dos jogos de implementação, Bardach (1980) indica três tipos de estratégias que geralmente podem ser observadas, quais sejam: 1 – estratégias baseadas na mediação e na persuasão, como negociações bilaterais ou multilaterais; 2 – estratégias baseadas na intervenção de agentes poderosos que são porta-vozes da legitimidade política da política pública; 3 – medidas preventivas tomadas no estágio do desenho da política, tais como: a) basear a política em uma teoria social, econômica e política razoável e sofisticada; b) escolher uma estratégia administrativa básica que envolva a mínima dependência possível dos processos burocráticos; c) formular uma política que tenha mais apoiadores do que opositores, entre outras.

Nesta pesquisa, considerando que se está analisando a implementação de um Programa em uma Instituição pública, sob responsabilidade de servidores públicos concursados, as estratégias baseadas na mediação e na persuasão, junto

das estratégias baseadas na intervenção de agentes com legitimidade no campo, são as mais comuns. De modo geral, a metáfora dos jogos evidencia o caráter aberto do processo de implementação ao demonstrar que os jogos são criados pela política durante essa fase, que, por vezes, acaba por ressignificá-la (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

No próximo capítulo, será realizada uma contextualização da pesquisa na qual serão apresentados os procedimentos metodológicos e o modelo de análise a partir dos quais foi analisado o processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS.

### **3. UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES NOS IFs QUE ATUAM NO RS**

A expansão territorial e o aumento da oferta de vagas nos diferentes níveis de ensino<sup>16</sup>, em razão dos investimentos públicos capitaneados pelo nível federal, reconfiguraram a Política de Educação brasileira a partir da década de 2000. A implantação e implementação de Programas e medidas como o PROUNI<sup>17</sup>, o REUNI<sup>18</sup>, o FUNDEB<sup>19</sup>, o PDE<sup>20</sup> e a Lei de Cotas<sup>21</sup> modificaram o campo

---

<sup>16</sup> A Lei 9.394 (BRASIL, 1996) estabelece as diretrizes e bases do sistema educacional brasileiro e define os seus níveis. I - educação básica, formada pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, II - educação superior. Nossa pesquisa se dá no nível de ensino definido na Seção IV-A - Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio; cujos executores são os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

<sup>17</sup> PROUNI - Programa Universidade para todos. Lançado pelo governo federal em 2004 seu objetivo foi conceder bolsas de estudo em universidades privadas focado em jovens e adultos de baixa renda oriundos de escolas públicas.

<sup>18</sup> REUNI – Programa de Apoio a Restruturação e Expansão das Universidades Federais. Teve início em 2007, seu objetivo foi a ampliação de vagas para estudantes nas Universidades e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação.

<sup>19</sup> FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério. Substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) de 1996. O objetivo foi disponibilizar recurso para a educação básica de todo o país.

<sup>20</sup> PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: lançado em 2007 se constituiu como uma espécie de programa “guarda-chuva” que direcionou os demais programas e ações do governo para toda a educação infantil, o ensino médio, a educação superior e aos programas de pós-graduação.

<sup>21</sup> A Lei nº 12.711 (BRASIL, 2012), que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio, estabelece que:

Art.1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

educacional com o intuito de assegurar as garantias constitucionais estabelecidas pelo art. 205 que institui “a educação como um direito de todos e dever do Estado [...]” (CF, 1988).

No entanto, ao mesmo tempo em que se experimenta certos avanços, uma série de problemas ainda permeiam a Política de Educação brasileira. Os dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) demonstram que esse campo ainda possui características segregacionistas acentuadas no Brasil (ROSSETTI, 2014).

O acesso desigual às instituições públicas de ensino continua sendo um tema importante dessa discussão. Desde o processo de redemocratização do país, a partir do final da década de 1980, e o estabelecimento da educação como um direito, as populações de baixa renda continuam acessando de forma desigual e precária todos os níveis educacionais (ROSSETTI, 2014).

A expansão da cobertura territorial e a criação de vagas nos diferentes níveis de ensino, mesmo que se configurem como uma iniciativa importante, por si só não respondem por completo o problema do acesso e da permanência, considerando que as populações marginalizadas dos grandes centros urbanos e das regiões mais remotas do país ainda encontram dificuldades em acessar, permanecer e concluir seus estudos. Essa desigualdade se relaciona a uma multiplicidade de fatores, dentre os quais se observam três:

Primeiro: as populações periféricas de baixa renda possuem um menor nível de escolarização, estão menos organizadas e possuem uma menor capacidade para demandar políticas educacionais aos governos. Essas características impactam no fato de que os processos de tomadas de decisão, que definem onde serão construídas escolas públicas e alocados os recursos, tanto financeiros quanto

---

Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública [...] (BRASIL, 2012).

humanos, dependem das demandas populacionais, de modo que grupos menos organizados possuem maiores dificuldades em expressar e suprir suas necessidades (ROSSETTI, 2014).

Segundo: a existência de um sistema causal, circular entre os poderes econômicos e políticos, contribui para que certas inversões se realizem privilegiando áreas com maior concentração de riqueza em detrimento de áreas com pobreza mais acentuada (ROSSETTI, 2014).

Terceiro: as populações de baixa renda, concentradas em zonas periféricas, não são elencadas como grupos preferenciais na formulação de Políticas Públicas por parte dos governos (ROSSETTI, 2014).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2017 demonstrou que naquele ano o Brasil possuía uma população de 11,5 milhões de pessoas (7% do total) que não sabiam nem ler nem escrever. Ao analisar esse dado, de acordo com as grandes regiões do país, observou-se que a Região Nordeste é a que apresenta maior taxa de analfabetos com 15 anos ou mais, com 14,5% do total; seguida da Região Norte, com 8%; da Região Centro-Oeste, com 5,2%; e das Regiões Sul e Sudeste com 3,5% cada.

Uma das metas (meta 9) do Plano Nacional da Educação (PNE) – Lei nº 13.005, (BRASIL, 2014) – para o período 2014 – 2024 estabeleceu que até 2015 a taxa de analfabetismo no Brasil deveria ser de 6,5%, e que até 2024 o analfabetismo seria erradicado do país. Observou-se que nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a taxa intermediária foi atingida enquanto que, nas regiões Norte e Nordeste, as taxas de analfabetismo mantêm-se superiores à meta intermediária.

Outro dado da PNAD de 2017 que reforça o argumento sobre as características segregacionistas da Política de Educação brasileira, pode ser observado por meio do nível de instrução das pessoas com 25 anos ou mais. No Brasil, a proporção de pessoas dessa faixa etária que concluíram o ensino médio, em 2017, somou 46,1%, ou seja, naquele ano 53,9% da população brasileira com mais de 25 anos não possuía o ensino médio completo. Desse total que não concluiu esse nível educacional, 61,2% autodeclarou-se preta ou parda em relação a 45,6% que se autodeclarou branco, ao passo que as mulheres representaram um total 51,9% em comparação a 56,2% de homens.

Com relação ao número médio de anos de estudo, a pesquisa revelou que as mulheres (9,3 anos) possuem uma média superior aos dos homens (8,9 anos), no entanto, um dos dados mais marcantes ocorre na comparação entre a média de anos de estudo entre autodeclarados brancos (10,1 anos) e autodeclarados pretos e pardos (8,2 anos) onde se observa uma variação de praticamente dois anos de estudo a menos para pretos e pardos.

Em termos gerais, a PNAD de 2017 revelou a estimativa que cerca de 25,1 milhões de brasileiros na faixa etária de 15 a 29 anos não frequentavam nenhuma instituição de ensino e não haviam concluído uma graduação. Esse grupo era composto por 52,5% de homens e 64,2% de pessoas de cor preta ou parda.

Esses problemas que, em certa medida, se relacionam com questões de acesso, de permanência e de conclusão do percurso formativo e integram o conjunto de problemas inerentes à Política Educacional brasileira, acentuam a lacuna de oportunidades existentes entre os setores com maior escolarização e renda e os setores com menor escolarização e renda.

Os dados da PNAD Contínua 2018 mostraram que, no Brasil, as pessoas com Ensino Fundamental completo possuem rendimento 67,8% (R\$ 1.436,00) maior que as pessoas que não possuem nenhuma instrução formal cujo rendimento é de R\$ 856,00. Essa mesma comparação entre os que possuem ensino superior completo e aqueles que possuem apenas o ensino médio completo demonstrou que o rendimento médio dos primeiros é aproximadamente três vezes maior que os do segundo, e, na comparação com aqueles que não possuem instrução alguma e os graduados, essa diferença aumenta em seis vezes.

Algumas das estratégias governamentais implementadas como tentativa de resposta a esses problemas são cristalizadas em ações e medidas como o Programa Bolsa Permanência (PBP)<sup>22</sup>, o Programa Nacional de Assistência

---

<sup>22</sup> O Programa de Bolsa Permanência – PBP é uma ação do Governo Federal de concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para estudantes indígenas e quilombolas. O auxílio financeiro tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e a diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Seu valor, estabelecido pelo Ministério da Educação, é equivalente ao praticado na política federal de concessão de bolsas de iniciação científica, atualmente de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Para os estudantes indígenas e quilombolas, será garantido um valor diferenciado, igual a pelo menos o dobro da bolsa paga aos demais estudantes, em razão de suas especificidades com relação à organização social de suas comunidades, condição geográfica, costumes, línguas, crenças e tradições, amparadas pela Constituição Federal (BRASIL, 2017). Disponível em <http://permanencia.mec.gov.br> acesso em 22/08/2017.

Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST)<sup>23</sup> e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Esses Programas explicitam a ideia, já difundida pela literatura em educação (FAHEL *et. al.* 2013; ARAÚJO *et. al.* 2014), de que apenas a criação de vagas, como consequência da expansão territorial, não garante o efetivo acesso das populações em situação de vulnerabilidade social<sup>24</sup>, uma vez que as condições materiais relacionadas à moradia, à alimentação e ao transporte, por exemplo, possuem relação significativa com o efetivo acesso ao direito a educação.

Nesse contexto, desde sua efetivação em 2010, o PNAES se configura como uma ação governamental, em nível federal, para o enfrentamento das questões relacionadas à permanência e à conclusão do percurso formativo de estudantes de baixa renda matriculados em Instituições Federais de Ensino. O Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) (o texto oficial se encontra nos anexos do trabalho), que instituiu o PNAES, e configurou-se como quadro normativo central para os atores implementadores, é executado no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e sua finalidade, de acordo com o texto oficial, é ampliar as condições de permanência dos jovens de baixa renda matriculados em instituições federais de ensino.

Esse quadro normativo define os objetivos do Programa, determina as áreas em que as ações devem ser desenvolvidas, estabelece que sua implementação deve ocorrer de forma articulada com ações de ensino, pesquisa e extensão, e ainda, que cabe às Instituições executoras elencar os critérios de seleção dos estudantes e os mecanismos de acompanhamento e avaliação.

---

<sup>23</sup> Portaria normativa nº 25, de 28 de dezembro de 2010 – Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais – PNAEST, com a finalidade de ampliar as condições de acesso, permanência e sucesso dos jovens na educação superior pública estadual. São objetivos do PNAEST: I - fomentar a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens na educação superior pública estadual; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais no acesso à educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; IV - aumentar as taxas de sucesso acadêmico dos estudantes; V - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

<sup>24</sup> De acordo com Di Giovanni e Valentini (2015; p. 1024) o termo “vulnerabilidade social” é “[...] um conceito que se refere a uma situação ou a um estado em que pessoas, famílias ou coletividades se encontram diante de riscos de natureza variada, sejam de origem natural, como a velhice, doença e o infortúnio, sejam de origem social, como o desemprego, a perda de renda e a inacessibilidade ao sistema de direitos”.

O Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) apresenta o conteúdo do PNAES, mas não estabelece a forma como as ações devem ser implementadas. Não há especificação, por exemplo, sobre como as ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas, se os recursos orçamentários oriundos do Programa devem ser gastos em ações de custeio<sup>25</sup> ou investimento<sup>26</sup>, se existe a necessidade de composição de equipe mínima e quais profissionais devem integrar essa equipe para a operacionalização do Programa, em se tratando de monitoramento e avaliação, quais os indicadores devem ser observados, qual a periodicidade das avaliações, não se evidencia a forma como deve ocorrer a articulação entre o Programa e as ações de ensino, pesquisa e extensão.

Frente às inúmeras possibilidades de interpretação e adequação do Programa, em razão de uma maior descrição de conteúdo e menor descrição de forma, o processo de implementação concentra em si a possibilidade do PNAES assumir configurações institucionais distintas que podem se estabelecer a partir da figura e dos interesses de seus implementadores, dos recursos institucionais disponíveis (materiais, financeiros e humanos), da participação de atores distintos e de uma série de fatores internos e externos ao Programa que podem influenciar seu desenho.

Diante disso, a questão de pesquisa que orienta esse trabalho busca analisar de forma comparativa e qualitativa, entre os anos de 2011 até 2018, a forma como ocorreu o processo de implementação do PNAES nos Institutos Federais que atuam no estado do Rio Grande do Sul.

A literatura sobre a fase de implementação das Políticas Públicas ancorada na perspectiva *Bottom Up* destaca que aquilo que os burocratas do nível de rua materializam em seu cotidiano diário de trabalho constitui-se, efetivamente, em Políticas Públicas que, por sua vez, podem ser influenciadas pelos contextos onde ocorrem.

Os trabalhadores do serviço público atualmente ocupam uma posição crítica na sociedade [...]. Embora eles normalmente sejam considerados como

---

<sup>25</sup> Ações de custeio envolvem o pagamento de bolsas direto aos estudantes assistidos pelo PNAES nos IFs como por exemplo, o Auxílio Alimentação, o Auxílio Transporte e o Auxílio Moradia pagos em conta bancária dos estudantes assistidos pelo Programa.

<sup>26</sup> Ações de investimento envolvem, por exemplo, a construção de restaurantes universitários, moradia estudantil, quadras esportivas dentre outras ações que se constroem em benefício dos estudantes assistidos pelo Programa.

funcionários de baixo nível hierárquico, as ações da maioria dos trabalhadores do serviço público, de fato, constituem os serviços entregues pelo governo. Além disso, quando tomadas em conjunto, as decisões individuais desses trabalhadores se tornam, ou se somam, as políticas da organização. Se a política do governo é a de entregar “mercadorias” (como bem-estar ou habitação social) ou conferir *status* (tais como “criminosos” ou “doentes mentais”) as ações discricionárias dos funcionários públicos são os benefícios e as sanções dos programas governamentais ou determinam o acesso aos direitos e benefícios (LIPSKY, 2019, p. 37).

Ocorre que essa discricionariedade, além de possibilitar a execução de Políticas Públicas com graus variados de eficácia, eficiência e efetividade, que se relacionam diretamente com a atuação dos burocratas, também pode reforçar desigualdades durante o processo de efetivação do planejado em ação.

[...] os contatos cotidianos entre os segmentos vulneráveis da população e os serviços e as políticas públicas podem, em algumas circunstâncias, contribuir para reforçar (ao invés de mitigar) vulnerabilidades e formas de exclusão, perpetuando, assim, desigualdades sociais já existentes” (PIRES, 2019, p. 14).

Compreende-se, portanto, que os atores, o contexto e os quadros normativos são relevantes para compreensão do processo de implementação e podem se constituir como um caminho investigativo central para mitigar possíveis desigualdades<sup>27</sup> estabelecidas durante a efetivação do planejado em ação.

Os próximos subtítulos desse capítulo apresentam o caminho metodológico do estudo de modo que são apresentadas as fontes de dados e a técnica de coleta utilizada, o modelo de análise construído e a forma como os dados foram analisados com o auxílio do software N-vivo.

### 3.1. OBJETO E MÉTODOS DE PESQUISA

No estado do Rio Grande do Sul (RS), a política de educação profissional e tecnológica efetiva-se pela atuação de três Institutos Federais que são: o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS); o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR), cujas reitorias estão localizadas, respectivamente, nos municípios de Bento Gonçalves, Pelotas e

---

<sup>27</sup> Contemporaneamente o termo desigualdade social assume uma perspectiva multidimensional e interseccional que amplia a até então restrita ideia de desigualdade de oportunidade, baseada na diferença observada nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados, para concepções que enfatizam as desigualdades de posição e resultado (PIRES, 2019).

Santa Maria. O quadro 1 e a figura 2 demonstram os municípios e a área de abrangência de cada uma dessas Instituição de ensino.

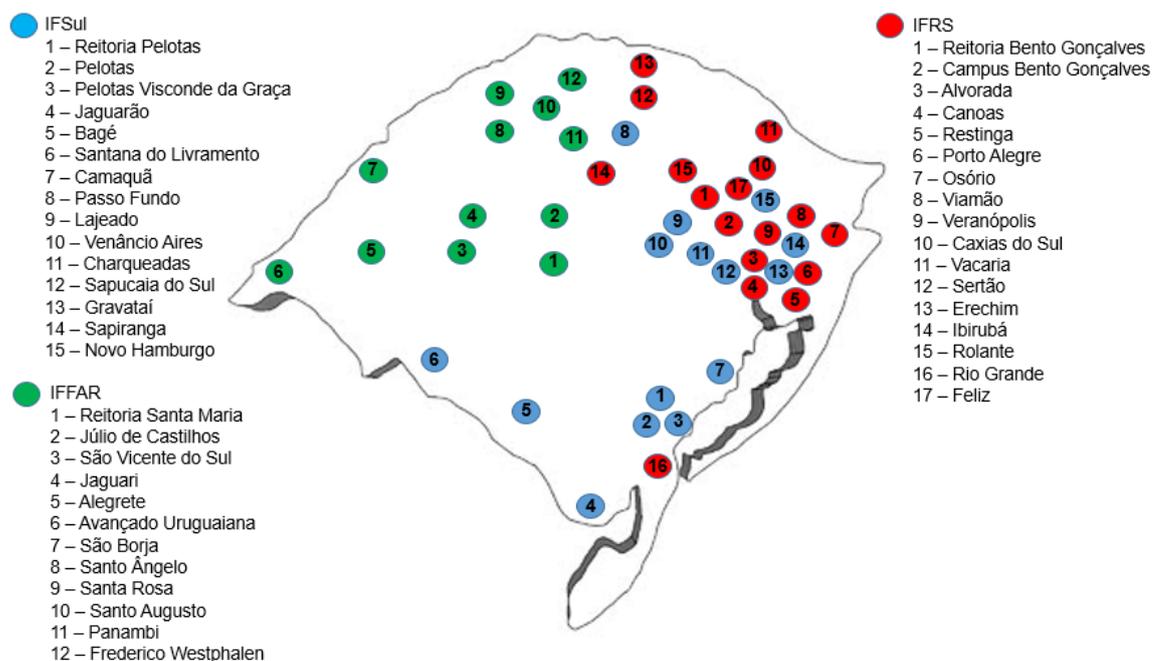
Quadro 1 – Área de abrangência dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul

IFRS	IFSul	IFFAR
01 – Bento Gonçalves	01 – Bagé	01 – Alegrete
02 – Canoas	02 – Camaquã	02 – Frederico Westphalen
03 – Caxias do Sul	03 – Charqueadas	03 – Jaguari
04 – Erechim	04 – Gravataí	04 – Júlio de Castilho
05 – Farroupilha	05 – Jaguarão	05 – Panambi
06 – Feliz	06 – Lajeado	06 – Santa Rosa
07 – Ibirubá	07 – Novo Hamburgo	07 – São Borja
08 – Osório	08 – Passo Fundo	08 – Santo Ângelo
09 – Porto Alegre	09 – Pelotas	09 – Santo Augusto
10 – Restinga	10 – Pelotas Visconde da Graça	10 – São Vicente do Sul
11 – Rio Grande	11 – Santana do Livramento	11 – Uruguaiiana
12 – Sertão	12 – Sapiranga	
13 – Alvorada	13 – Sapucaia do Sul	
14 – Rolante	14 – Venâncio Aires	
15 – Vacaria		
16 – Veranópolis		
17 – Viamão		
Reitoria – Bento Gonçalves	Reitoria – Pelotas	Reitoria – Santa Maria

Fontes: sítios eletrônicos do IFRS, do IFFAR, do IFSul, MEC, PNP.

Elaboração do autor.

Figura 2 – Área de abrangência dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul



Fontes: sítios eletrônicos do IFRS, do IFFAR e do IFSul

Elaboração do autor

Esses Institutos foram criados por meio da Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008), e essa nova institucionalidade ocupou as estruturas físicas e os quadros de servidores dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS) e das Escolas Agrotécnicas vinculadas às Universidades Federais que atuavam no RS.

O processo de formação dos Institutos e, particularmente, o processo de formação dos IFs que atuam no RS serão discutidos no capítulo quatro porque apresentam relevância para o estudo, uma vez que a trajetória histórica e o processo de formação dessa nova institucionalidade, a partir de Instituições com longa trajetória em educação, possui relação significativa com o desenho que o PNAES assume em cada uma das Instituições pesquisadas.

De acordo com os dados da Plataforma Nilo Peçanha<sup>28</sup> (PNP), em 2018 esses IFs possuíam cerca de 66.000 estudantes, matriculados em 680 cursos, distribuídos em 43 unidades de ensino que abrangiam 40 municípios gaúchos. Do total de estudantes matriculados, cerca de 11.832 estiveram vinculados a 46 cursos ofertados na modalidade EAD.

As fontes de dados para esse trabalho foram duas. A primeira foi de dados primários, obtidos por meio da técnica de entrevista semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas com os gestores institucionais – burocratas de médio escalão<sup>29</sup> – e trabalhadores em assistência estudantil – burocratas do nível de rua. O rol de atores entrevistados consta no quadro 2, ao total foram realizadas 12 entrevistas.

---

<sup>28</sup> A Plataforma Nilo Peçanha (PNP) é um ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica. Até o momento de produção desse trabalho a PNP havia publicado apenas os dados referentes aos anos de 2017 e 2018. A PNP pode ser acessada no seguinte endereço eletrônico <<https://www.plataformanilopecanha.org/#/login>>

<sup>29</sup> Em conformidade com os escritos de Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 466), compreende-se como burocratas de médio escalão (BME) “[...] a burocracia intermediária que gerencia os burocratas de nível de rua e que fazem o elo entre esses implementadores e os formuladores. Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula”.

Quadro 2 – Atores do processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS entrevistados

	IFRS <sup>30</sup>	IFSul	IFFAR
Burocratas de médio escalão (BME) e sua formação inicial.	Reitor do IFRS Professor de Química Reitoria Bento Gonçalves	BME1 Reitor do IFSul Professor de Informática Reitoria Pelotas	BME 3 Reitora do IFFAR Professora de Zootecnia Reitoria Santa Maria
Burocratas do nível de rua (BNR) Formação e inicial Campus onde atuam	Diretor da Diretoria de Assistência Estudantil do IFRS Professor de Geografia Reitoria Bento Gonçalves	Trabalhadora em AE 9 Chefe do Departamento de AE do IFSul Psicóloga Reitoria Pelotas	Trabalhador em AE 10 Diretor da Diretoria de AE do IFFAR Professor de História Reitoria Santa Maria
	Trabalhadora em AE 1 Assistente Social Campus Farroupilha	Trabalhadora em AE 4 Assistente Social Campus Pelotas	Trabalhadora em AE 7 Assistente Social Camus Santa Rosa
	Trabalhador em AE 2 Assistente Social Campus Rio Grande	Trabalhadora em AE 5 Nutricionista Reitoria	Trabalhadora em AE 8 Dentista Coordenadora de AE do campus Santa Rosa
	Trabalhadora em AE 3 Técnica em Assuntos Educacionais com formação em Pedagogia Campus Rio Grande	Trabalhador em AE 6 Professor de Educação Física Reitoria Ex-diretor do campus Pelotas Visconde da Graça Ex-Pró-reitor de Assistência Estudantil da UFPEL	

Fonte: Entrevistas aos atores e informações coletadas nos sítios eletrônicos do IFRS, do IFSul e do IFFAR

Elaboração do autor

A segunda fonte de dados foram os quadros normativos construídos pelos burocratas do nível de rua durante o processo de implementação e que, efetivamente, se constituem como as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs. Esses quadros normativos são centrais para a pesquisa porque expressam, ao mesmo tempo, a forma como o Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) foi interpretado, ressignificado e adaptado e porque normatizam as ações de assistência estudantil nessas Instituições; orientam as ações dos burocratas envolvidos nos processos operacionais; expressam o poder legal que fundamenta as ações e determinam, em certa medida, as ordens locais. No quadro 3, é apresentado esse conjunto de

<sup>30</sup> O Reitor do IFRS não foi entrevistado durante o período de coleta de dados da pesquisa em razão de uma série de acontecimentos que envolveu um processo eleitoral emergencial por motivo de falecimento do Reitor eleito para o período 2016 – 2020. Embora tenhamos contatado o gabinete do novo Reitor para entrevistá-lo, em razão de sua agenda de compromissos, não foi possível a realização da entrevista.

quadros normativos que foram constituídos em cada uma das Instituições pesquisadas.

Quadro 3 – Quadros normativos das Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS

<b>IFRS</b>	<b>IFSul</b>	<b>IFFAR</b>
Resolução 086 de 03 de dezembro de 2013 que Institui a PAE-IFRS	Regulamento da Política de AE do IFSul	Resolução 11/2011 – Regulamento do Programa de segurança alimentar e nutricional do IFFAR
Instrução Normativa nº 05 de 2014	Normatização dos benefícios de AE do IFSul	Resolução 12/2012 Institui a PAE-IFFAR
Instrução Normativa nº 08 de 2018	Instrução Normativa nº 01 de 2017 – Estabelece as normas para utilização dos auxílios previstos no Regulamento da Política de Assistência Estudantil não considerados prioritários.	Resolução 15/2012 – Programa de apoio didático e pedagógico aos estudantes do IFFAR
Instrução Normativa nº 09 de 2018	Instrução Normativa nº 02 de 2017 – Estabelece parâmetros para pagamento de auxílio transporte	Resolução 17/2012 – Programa de Monitoramento e avaliação dos estudantes do IFFAR
Instrução Normativa nº 10 de 2018	Regimento da Câmara de Assistência Estudantil	Resolução 18/2012 – Programa de promoção da cultura, esporte e lazer do IFFAR
		Resolução 14/2015 – Política de atenção à saúde dos discentes do IFFAR
		Resolução 129/2015 – Regulamento de moradia estudantil
		Resolução 006/2017 – Regulamento de concessão de auxílios de AE do IFFAR
		Resolução 11/2018 – Regulamento de Concessão de Apoio Financeiro aos Estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha para Participação em Eventos.

Fontes: sítios eletrônicos do IFRS, do IFSul e do IFFAR  
Elaboração do autor

Outra fonte do estudo é de dados secundários e composta pelos relatórios de gestão das três instituições, referentes aos anos de 2011 até 2018, e pelas pesquisas sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras, realizadas pelo FONAPRACE, referentes aos anos de 1994, 1996/1997, 2003/2004, 2010 e 2015.

Os relatórios de gestão são pontos chave, porque demonstram a execução do PNAES ao longo dos anos, explicitando os quantitativos de recursos recebidos, o

quantitativo de recursos executados, o quantitativo de estudantes assistidos e as ações de assistência estudantil desenvolvidas. Com base na análise desses documentos, foi construída parte dos capítulos 5 e 6.

Os dados para a reconstrução da trajetória histórico-normativa da Política de Assistência Estudantil brasileira, que será apresentada no capítulo 4, foram coletados nos documentos apresentados no quadro que segue.

Quadro 4 – Legislações pesquisadas para reconstrução da trajetória histórica da Política de Assistência Estudantil brasileira

Ano	Legislação
1891	Constituição
1920	Decreto nº 14.343 de 07 de setembro de 1920
1931	Decreto nº 19.850 de 11 de abril de 1931
1931	Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931
1931	Decreto nº 19.852 de 11 de abril de 1931
1934	Constituição
1946	Constituição
1946	Decreto nº 20.302 de 02 de janeiro de 1946
1961	Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961
1967	Constituição
1969	Decreto nº 477 de 26 de fevereiro de 1969
1972	Decreto nº 69.927 de 3 de janeiro de 1972
1988	Constituição
1996	Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996
2007	Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007
2007	Portaria Normativa nº 39 de 12 dezembro de 2007
2008	Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008
2010	Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010

Fonte: sítio eletrônico da Câmara do Deputados  
Elaboração do autor

Por meio da análise desse conjunto de dados, buscou-se reconstruir aquilo que Rogers (2012) conceituou como a teoria da pesquisa, que é a construção da forma como se entende que a intervenção produz os aspectos desejados. A mesma autora indica que a construção da teoria a partir do entendimento dos atores e dos documentos produzidos auxilia o pesquisador das seguintes formas:

- 1) Identificar los resultados intermedios os impactos que se pueden observar dentro del plazo de la evaluación y que son precursores de los impactos a largo plazo que se pretende alcanzar con la intervención.
- 2) Identificar, si una intervención no fue exitosa, en qué partes del proceso dejó de funcionar o fracasó.
- 3) Distinguir entre el fallo de *implementación* (donde no se han logrado los impactos porque la intervención no se implementó correctamente) y el fallo de *teoría* (donde la intervención no lleva al impacto deseado aún habiendo sido implementada correctamente).
- 4) Identificar los aspectos de la intervención que la hizo funcionar y son, por lo tanto, críticos y necesitan ser continuados cuando se adapta una intervención para otros entornos.

- 5) Identificar variables importantes de comportamiento y de contexto que se deben abordar en la recopilación de datos, en el análisis y en los informes para comprender variaciones en los impactos.
- 6) Proporcionar un marco conceptual para reunir diferentes evidencias sobre un programa que involucra un gran número de diversas intervenciones. (ROGERS, 2012, p. 10).

Por meio das análises documentais e das entrevistas, buscou-se identificar e caracterizar os elementos que Draibe (2001) conceituou como subprocessos de implementação. Os subprocessos de implementação integram uma metodologia de pesquisa que divide a fase de implementação em seis subprocessos que são os subprocessos gerenciais e decisórios, os subprocessos de divulgação e informação, ao subprocessos de seleção, os subprocessos de capacitação dos burocratas implementadores e operacionalizadores, os subprocessos logísticos e operacionais e os subprocessos de monitoramento e avaliação (DRAIBE, 2001). A caracterização e análise desses subprocessos possibilitaram evidenciar os desenhos particulares que o PNAES assumiu em cada uma das Instituições pesquisadas.

Esses subprocessos foram analisados com o auxílio do software N-vivo. No software foram criados 18 nós conceituais, sendo 1 nó para cada subprocesso de implementação em cada Instituto pesquisado e um nó conceitual que tratou da trajetória histórica das ações de assistência estudantil nas Instituições de ensino que originaram os IFs.

Ao mesmo tempo em que eram analisados os documentos e as entrevistas, destacaram-se os elementos textuais que faziam referência aos subprocessos de implementação. Após a caracterização de cada subprocesso, realizaram-se comparações entre eles e os resultados desses procedimentos são apresentados no capítulo 6.

### 3.2. OS SUBPROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO: UMA METODOLOGIA PARA O ESTUDO DA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise da fase de implementação das Políticas Públicas, como já demonstrado no capítulo 2, abrange diferentes tipos de abordagens. Em razão do interesse, da necessidade e dos recursos disponíveis para a pesquisa, opta-se por uma abordagem que pode privilegiar as normas e o controle (*Top Down*), e/ou a interação entre estrutura, planos e atores (*Bottom Up*) (SABATIER, 1986; HILL e HUPE, 2014, LOTTA, 2019). Nesta pesquisa, a abordagem *Bottom Up* foi a

referência teórica que apresentou as ferramentas necessárias para compreensão e explicação do problema que orienta o estudo.

Ao considerar que algumas questões são relevantes para o estudo da fase implementação, como por exemplo, onde concentrar os esforços para uma visão ampliada e compreensão coerente dos seus processos, a autora Draibe (2001) elaborou uma proposta metodológica que aborda o processo de implementação enquanto um conjunto de subprocessos. Esses subprocessos funcionam como um recurso que indica possibilidades investigativas para compreender a forma como a implementação ocorreu em contextos distintos. O modelo analítico elaborado para este estudo lançou mão deste recurso metodológico.

O conjunto de subprocessos somam um total de seis, de modo que os subprocessos gerenciais e decisórios se referem à estrutura organizacional da política. Ele é o subprocesso responsável pela condução e direcionamento da implementação (DRAIBE, 2001). A legitimidade dos burocratas implementadores também pode ser analisada dentro deste subprocesso, nas palavras da autora, “é igualmente importante [...] compreender a natureza e os atributos dos gerentes, ou melhor, da autoridade que conduz o processo” (DRAIBE, 2001, p.32). Torna-se possível, por exemplo, investigar se os burocratas implementadores pertencem ao quadro institucional, se são externos a ele ou se possuem liderança e legitimidade.

O processo de implementação, dentro dessa mesma perspectiva metodológica, também se apoia na divulgação e circulação das informações entre os atores do processo (operadores, gestores e público alvo). Para Draibe (2001) parte do sucesso da implementação depende da adequação dos meios de divulgação frente aos públicos interno e externo da política, de modo que a qualidade das informações possui relação significativa com a forma como a implementação é conduzida (se é suficientemente compreensível).

Ao abordar esse subprocesso, é possível conhecer, por exemplo, se informações referentes aos objetivos, as condições de acesso, a permanência e o desligamento dos estudantes vinculados às PAE de cada IF pesquisado são compreensíveis e abarcam as equipes responsáveis por operacionalização na quantidade e qualidade necessária à materialização das atividades.

No caso específico do processo de implementação do PNAES nos IFs do RS, os estudantes beneficiados, antes de sua vinculação ao Programa, passam por um

sistema de seleção. Nesse subprocesso podem-se analisar os sistemas e os critérios de seleção e, ao mesmo tempo, identificar se são de conhecimento das equipes responsáveis pela operacionalização do Programa e seus usuários.

Para Draibe (2001), é importante, para análise do processo de implementação, a verificação da capacidade dos burocratas implementadores e das equipes operacionais em cumprir tarefas inerentes à implementação, fato que se relaciona com o subprocesso de capacitação. Interessa-nos conhecer se existiram ou existem sistemas de capacitação para os burocratas implementadores e para as equipes responsáveis pela operacionalização do programa. Caso tenham existido, as capacitações foram em quantidade e com qualidade suficientes e adequadas às atividades que devem ser realizadas? Após a capacitação, os burocratas sentiram-se seguros para desenvolver as atividades esperadas?

Os sistemas de monitoramento e avaliação podem ser caracterizados de diferentes formas, Draibe (2001) descreve que o processo de implementação tende a ser monitorado e supervisionado geralmente nos seus estágios iniciais enquanto avaliações internas tendem a ser incomuns e cedem lugar ao exame dos registros administrativos e à coleta de opinião dos agentes implementadores. A autora indica que as auditorias e avaliações externas, pautadas pelo rigor científico com foco na implementação, vêm se propagando com maior frequência, mas ainda são consideradas incomuns (DRAIBE, 2001).

Com base nos escritos de Draibe (2001), o interesse nesse subprocesso relaciona-se com as seguintes questões: existe/existiu algum sistema de monitoramento do processo de implementação do PNAES? O PNAES já foi avaliado? Caso existam, os procedimentos de monitoramento e avaliação são regulares? Ocorreram correções nos processos e procedimentos do Programa como resultado das evidências coletadas? Os achados foram sistematizados e socializados?

No que tange ao subprocesso logístico e operacional, tratar-se-á do que Draibe (2001) classificou como a atividade fim de uma Política ou Programa. Nesse subprocesso do PNAES, interessa conhecer os parâmetros de suficiência, tanto de recursos humanos (suficiência de equipe para atendimento das demandas e condições de trabalho) como financeiros (se chegam ao destino final e em tempo hábil). O quadro 5 apresenta a metodologia empregada no estudo.

Quadro 5 – Subprocessos de Implementação – Indicadores – Fontes

Subprocessos da implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS	Subprocessos	Indicadores	Fontes
	Gerenciais e decisórios	Competência dos gestores Capacidade de implementar decisões Graus de centralização/descentralização	Documentos institucionais Entrevistas
	De divulgação e informação	Diversificação dos canais de comunicação; Suficiência e qualidade das mensagens	Documentos institucionais Entrevistas
	Seleção do público alvo	Publicização Competitividade do processo Qualidade do sistema de aferição de mérito Adequação do grupo selecionado aos objetivos do Programa	Documentos institucionais Entrevistas
	Capacitação dos burocratas	Competências Duração e qualidade dos cursos Conteúdos didáticos	Documentos institucionais Entrevistas
	Logísticos e operacionais	Suficiência de recursos Prazos e fluxos Qualidade da infraestrutura Materiais de apoio	Documentos institucionais Entrevistas
	Monitoramento e avaliação	Regularidade Abrangência	Documentos institucionais Entrevistas

Fonte: adaptado de Draibe (2001)  
Elaboração do autor

### 3.3. UM MODELO PARA ANÁLISE DA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RS

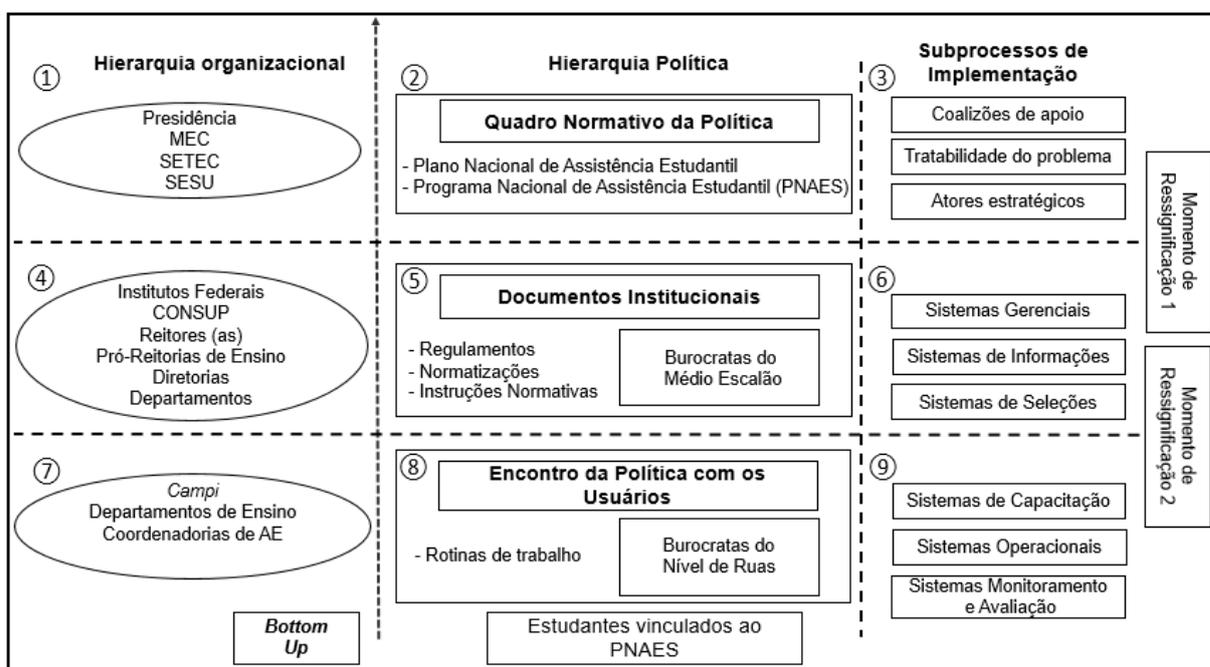
Os dois modelos analíticos acionados como maior frequência para o estudo da fase de implementação das Políticas Públicas (*Top Down* e *Bottom Up*) se diferenciam, sobretudo, em razão do grau de discricionariedade atrelada aos implementadores, uma vez que compreendem a implementação a partir da autonomia dos burocratas em relação aos planos e normas, que por sua vez, estabelecem os objetivos da política (D'ASCENZI e LIMA; 2011).

A opção pela lente teórica que aborda o processo de implementação das Políticas Públicas de baixo para cima se deu em razão do reconhecimento do papel central que os burocratas e a rede de atores do processo desempenham ao se auto organizarem e modelarem a implementação. Nessa perspectiva, a discricionariedade é percebida como inevitável e mesmo desejável, ao considerar

que os atores implementadores possuem o conhecimento das situações locais e podem, por isso, adaptar de forma eficiente o plano às ações.

A figura 3 apresenta, por meio de um esboço, o modelo de análise construído para o estudo no qual se mobilizaram elementos da abordagem *Bottom Up*, da metodologia elencada para o estudo (subprocessos de implementação) destacando ainda, a hierarquia institucional que organiza os IFs e a qual os burocratas do nível de rua<sup>31</sup> estão submetidos, os quadros normativos da política (central e secundários) e os seus possíveis momentos de ressignificação.

Figura 3 – Modelo para análise do processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS



Fonte: adaptado de Draibe (2001)  
Elaboração do autor

Esse recurso analítico funciona como uma fotografia do campo empírico e contribui para a percepção da dinâmica de funcionamento. Para uma descrição detalhada, ele foi dividido em nove quadrantes, sendo três quadrantes verticais, subdivididos em três: (1-4-7) – (2-5-8) – (3-6-9) e outros três quadrantes horizontais, também subdivididos em três (1-2-3) – (4-5-6) – (7-8-9).

No primeiro quadrante vertical (1-4-7), observou-se a hierarquia governamental a que os IFs estão submetidos bem como suas hierarquias

<sup>31</sup> De acordo com os escritos de Lipsky (2019, p. 37) as burocracias do nível de rua são “Organizações do serviço público que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em relação à sua força total de trabalho [...]”.

organizacionais. Essas hierarquias se configuram como o contexto em que ocorreu o processo de implementação do PNAES e onde o estudo foi realizado.

No quadrante vertical (1), situam-se as instâncias governamentais a que os IFs estão subordinados e, mesmo que sua natureza jurídica seja de uma autarquia com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, estabelecida pela Lei de criação, os IFs estão sujeitos à gestão e às normativas que advêm do Ministério da Educação (MEC), da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e da Secretaria de Educação Superior (SESU). A SESU integra a hierarquia governamental a que os IFs respondem, por estes ofertarem cursos de nível superior e de pós-graduação.

Ainda que as principais normativas da Política Educacional brasileira emanem do MEC através de suas Secretarias, de modo geral, não evidenciamos uma atuação significativa dessas instâncias no processo de implementação do PNAES, sobretudo em relação às questões normativas. Os quadros normativos secundários, construídos a partir do quadro normativo central durante a fase de implementação e que efetivamente tornaram-se as Políticas de Assistência Estudantil particulares, foram construídas pelos burocratas do nível de rua sem interferências externas e sem a atuação destaca dessas instâncias hierarquicamente superiores.

A interposição mais significativa das instâncias do quadrante (1) que tangenciam as Políticas de Assistência Estudantil dos três IFs que atuam no RS pode ser observada em relação a duas questões principais.

Primeiro, pela liberação de códigos de vagas que advêm do MEC para constituição de equipes de trabalho, especialmente em razão da sua diminuição a partir de 2015, ou seja a partir desse período os IFs não contaram, ou contaram em número reduzido, com códigos de vagas novos para abertura de concurso e posterior contratação de novos servidores públicos.

Segundo, em razão da construção da matriz orçamentária, que são os recursos financeiros que custeiam as despesas de pessoal, de ensino, pesquisa e extensão materializadas pelos IFs, de modo geral, e de financiamento das ações de assistência estudantil, de modo específico, que é construída pelo Ministério da Educação com base no número de matrículas de cada Instituição

O quadrante (4) representa o contexto organizacional dos IFs de forma hierárquica, cujo órgão deliberativo máximo é o Conselho Superior, a quem os

Reitores respondem. Esses dois atores assumem a característica nominada pela literatura sobre Políticas Públicas como atores com poder de veto (TSEBELIS, 2009). A principal diferença entre eles é que o primeiro se configura como um ator coletivo cuja composição abrange todos os segmentos que integram a comunidade acadêmica dos IFs (professores, técnicos administrativos, estudantes e comunidade externa) e o segundo é um ator individual.

No caso particular do processo de implementação do PNAES, os quadros normativos citados no quadro 3 adquiriram força de instituir e normatizar as Políticas de Assistência Estudantil das três Instituições que atuam no RS a partir de sua aprovação nos Conselhos Superiores, por meio de Portarias, Resoluções ou Instruções Normativas ou pela aprovação *ad referendum* dos Reitores. Os Conselhos Superiores, enquanto instâncias deliberativas e com poder de veto, foram instituídas pela Lei de criação dos IFs e, a partir de nosso entendimento, configuram-se como os centros Políticos onde os gestores institucionais e os representantes dos *campi* apresentam e debatem as ideias e as concepções sobre o funcionamento dos IFs. É o momento em que as ideias ganham força ou são descartadas e as decisões sobre sua implementação são tomadas.

Ainda no mesmo quadrante (4), abaixo dos (as) Reitores (as) encontram-se as Pró-reitorias, as quais desempenham a dupla função de gerenciar os diferentes campos inerentes ao funcionamento dos Institutos (administração, gestão de pessoas, ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional) e assessorar os Reitores em assuntos de sua alçada. Dentre elas, encontram-se as Pró-reitorias de Ensino, a quem se vinculam as Diretorias, Departamentos e Coordenadorias de AE responsáveis pelo processo de implementação e gestão do PNAES.

O quadrante (7) representa os *campi* onde o PNAES se efetiva. Nessa hierarquia, observam-se os (as) Diretores Gerais de cada campus, como instâncias decisórias mais elevadas, Departamentos de Ensino e Coordenadorias de AE. Os *campi* se configuram como os contextos locais onde, tanto a política educacional de nível técnico sob responsabilidade dos IFs se efetiva, quanto as Políticas de Assistência Estudantil, efetivadas pelas equipes de AE, encontram os estudantes a quem se destinam.

No segundo quadrante vertical (2-5-8), encontram-se os quadros normativos das Políticas de AE que, por sua vez, também estão dispostas de forma hierárquica.

No quadrante (2) estão o Plano Nacional de Assistência estudantil e o Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), que se configuram como o quadro normativo central que orientou a implementação e a construção dos quadros normativos secundários. No quadrante (5) encontram-se os documentos institucionais como regulamentos, normatizações e instruções normativas, nominados ao longo do trabalho como quadros normativos secundários. Nesse processo de construção das normativas institucionais, pode se observar se ocorreram adaptações em relação ao Plano original, por essa razão a transição do quadrante (2) para o quadrante (5) foi nomeada de momento de ressignificação 1.

O quadrante (8) tem a função de representar o momento nos *campi*, onde se observa o encontro das Políticas de AE com os usuários por meio da atuação dos burocratas do nível de rua. Com base na observação e nas entrevistas com esses atores, identificaram-se suas rotinas de trabalho e a forma como lidam com os “problemas” cotidianos, ou seja, a forma como as políticas se efetivam. Na transição do quadrante (5) para o quadrante (8) observa-se como aquilo que foi previsto nos quadros normativos secundários ocorre na prática do trabalho diário, e por essa razão também o nominamos como um momento de ressignificação.

Os quadrantes (3), (6), (9) apresentam os subprocessos de implementação que foram observados. As fontes para compreensão desses subprocessos foram os documentos do quadrante (5) e as entrevistas como os atores dos quadrantes (8) e (5).

#### **4. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E O MARCO LEGAL: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL BRASILEIRA**

A trajetória percorrida pela Política de Assistência Estudantil (PAE) brasileira possui quase um século de história. Desde a construção, em 1928, da casa do estudante em Paris, na França, até os tempos atuais, de contingenciamentos e cortes, passaram-se nove décadas de história.

Ao descrever e analisar essa trajetória, busca-se destacar dois aspectos centrais para este trabalho: primeiro, que as instituições, ao assumirem o sentido de normas, de protocolos, de procedimentos que orientam ações são importantes e significativas para a compreensão do processo de implementação do PNAES, porque representam a sociogênese dos dispositivos de ação que orientam os atores no presente.

Segundo, com base na empiria da pesquisa e apoiados numa revisão bibliográfica sobre o tema da Política de Assistência Estudantil nas Universidades e nos IFs, compreende-se que tanto o PNAES como as Políticas de Assistência Estudantil efetivadas nos IFs são o resultado de movimentos institucionais cumulativos que cristalizam os sistemas de ação e as configurações institucionais próprias que determinaram um caminho preciso de ação (MULLER e SUREL, 2002, p. 131-132), em outras palavras, as atuais Políticas de Assistência Estudantil dos IFs gaúchos, construídas durante o processo de implementação, passam a ser compreendidas tanto como a expressão de uma longa trajetória histórica de construção e reconstrução de normas, legislações e regulamentos que ocorrem a partir de um ponto histórico determinado, como também um quadro normativo que, sob muitos aspectos, orientaram o processo de implementação das ações de assistência a partir de 2010.

Nesse sentido, a bibliografia pesquisada, com destaque para os escritos de Sampaio (1991), Araújo (2007), Vasconcelos (2010), Silveira (2012), Cavalheiro (2013) e Manfredi (2016), demonstra que a trajetória histórica percorrida pela PAE possui relação significativa com o desenvolvimento da educação superior no Brasil e para o entendimento da primeira, é necessário o entendimento de alguns aspectos da segunda.

O “entrelaçamento” dessas duas Políticas, ou seja, o fato de a Política de Assistência Estudantil ocorrer e se desenvolver em razão da Política de Educação em nível superior, apresenta uma característica central da PAE, sua configuração como uma Política Social de direito inserida na Política Pública de Educação.

Ao reconstruir a trajetória histórica da PAE, Silveira (2012) realizou uma demarcação histórica que a divide em dois momentos distintos. O primeiro deles teve início com a construção da casa do estudante brasileiro em Paris, na França, no ano de 1928 e vai até 1976 com o primeiro encontro de casas de estudantes do Brasil. O segundo iniciou em 1987, com a criação do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e vai até 2010, com a instituição do PNAES, por meio do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010).

Diante disso, esse capítulo é o resultado de pesquisas que englobam o processo histórico de desenvolvimento da educação superior no Brasil, o processo histórico de desenvolvimento da Política de Assistência Estudantil e o processo histórico de desenvolvimento da educação profissional. Por fim, o fechamento do capítulo dá-se com a apresentação e análise dos fundamentos legais, que se constitui como o quadro normativo central da atual Política de Assistência Estudantil brasileira.

#### 4.1. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL BRASILEIRA ENTRE OS ANOS DE 1928 ATÉ 1976

Os três primeiros séculos da invasão portuguesa caracterizaram um campo educacional no Brasil significativamente influenciado pelo viés religioso, sob responsabilidade dos primeiros missionários jesuítas, cujo objetivo central foi a catequização das populações nativas<sup>32</sup>. Tal fato, junto de uma estratégia de ocupação caracterizada pelo viés fiscalizatório e defensivo, influenciaram o desenvolvimento tardio do campo educacional brasileiro quando comparado a outros

---

<sup>32</sup> “A história oficial aponta a catequese das populações nativas como a principal obra educacional da Igreja [...]. [...] em meados do século XVIII os jesuítas mantinham no Brasil 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários. A Companhia de Jesus adotava, em suas escolas, pedagogia, modelos institucionais e currículos próprios, tudo isso condensado na *Ratio Studiorum*” (MANFREDI, 2016, p. 53).

países do continente americano ocupados por espanhóis e ingleses, onde a gênese da educação, sobretudo a educação de nível superior, pode ser observada ainda no período colonial<sup>33</sup> (SAMPAIO, 1991; VASCONCELOS, 2010; MANFREDI, 2016).

O primeiro marco histórico relevante para o desenvolvimento da educação superior em território nacional foi a transferência da família Real Portuguesa para o Brasil, juntamente com sua corte, no ano de 1808. Até então, as demandas por educação em nível superior, advindas em maior parte dos funcionários do clero, da coroa e dos filhos da elite latifundiária, eram supridas pelo envio de brasileiros ao estrangeiro, em especial Coimbra<sup>34</sup>, a fim de obterem formação em nível superior (SAMPAIO, 1991; GOMES, 2002; VASCONCELOS, 2010; MANFREDI, 2016).

As primeiras instituições públicas de ensino fundadas no Brasil foram as de ensino superior, cuja finalidade foi a formação de quadros para o desempenho de funções no Exército e na administração do Estado (MANFREDI, 2016). A constituição dessas primeiras instituições de ensino ocorreu nos estados do Rio de Janeiro e da Bahia.

No Rio de Janeiro foi criada a Academia de Marinha e as cadeiras de Anatomia e Cirurgia (1808); a Academia Real Militar (1810); o curso de Agricultura (1814); o curso de Desenho Técnico (1818); a Academia de Artes (1820). Na Bahia, foram criadas as cadeiras de Cirurgia e de Economia Política (1808); o curso de Agricultura (1812); o curso de Química (1817). Outras cidades abrigaram também instituições de Ensino Superior, como a cadeira de Matemática superior, criada no Recife ou em Olinda, em 1809, e as cadeiras de História e de desenho em Vila Rica, em 1817 (MANFREDI, 2018, p. 53-54).

Essa gênese formativa assumiu um desenho caracterizado por iniciativas isoladas, não planejadas e desarticuladas, como argumenta Sampaio (1991) “[...] o sistema de ensino superior brasileiro revelou, desde cedo, marcas de

---

<sup>33</sup> “As primeiras universidades fora da Europa se fizeram na América espanhola. Criada em 1538, a Universidade de São Domingos é historicamente a primeira universidade das Américas. Depois vieram as de San Marcos, no Peru (1551), México (1553), Bogotá (1662), Cuzco (1692), Havana (1728) e Santiago (1738). As primeiras universidades norte-americanas, Harvard, Yale e Filadélfia, surgiram respectivamente em 1636, 1701 e 1755” (GOMES, 2002). Acesso em 06/05/2019 disponível em < [https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/setembro2002/unihoje\\_ju191pag7a.html](https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2002/unihoje_ju191pag7a.html) >.

<sup>34</sup> “Até 1822, o ano da Independência, o país contava com aproximadamente 3.000 bacharéis formados na França, Inglaterra e Portugal, a maioria na Universidade de Coimbra, fundada em 1308. Nessa instituição portuguesa estudaram, por exemplo, José Bonifácio de Andrada e Silva — o Patriarca da Independência —, José Carlos Lisboa, responsável pela abertura dos portos brasileiros, e José Correia Picanço, fundador da Faculdade de Medicina de Salvador” (GOMES, 2002). Acesso em 06/05/2019 disponível em < [https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/setembro2002/unihoje\\_ju191pag7a.html](https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2002/unihoje_ju191pag7a.html) >.

descontinuidade no que diz respeito, sobretudo, aos aspectos que envolvem sua relação com o Estado”.

Outra particularidade do período foi a opção pela oferta de cursos profissionalizantes, cuja finalidade foi o atendimento das demandas de uma elite aristocrática impossibilitada de entrar na Europa devido ao bloqueio de Napoleão. De acordo com Vasconcelos (2010), essas duas características, presentes na gênese formativa da educação superior brasileira, ou seja, o fato dos primeiros cursos ofertados terem sido nas áreas de ensino prático como, por exemplo, engenharia militar e medicina, e serem ministrados em faculdades isoladas, marcaram de forma significativa a política educacional de ensino superior brasileira que se desenvolveu posteriormente.

A década de 40 do século XIX, especificamente os anos de 1843 e 1847, demarcaram iniciativas planejadas e não efetivadas de edificação da primeira Universidade brasileira. A primeira delas foi a criação da Universidade Pedro II e a segunda, a criação da Universidade Visconde de Goiânia, ambos projetos que não foram implementados (SILVEIRA, 2012).

Ao caracterizar o campo educacional brasileiro nesse período Sampaio (1991, p.3) observa que:

Durante esse primeiro período, de 1808 a 1889, o sistema de ensino superior se desenvolveu lentamente, em compasso com as rasas transformações sociais e econômicas da sociedade brasileira. Tratava-se de um sistema voltado para o ensino, que assegurava um diploma profissional, o qual dava direito a ocupar posição privilegiada no restrito mercado de trabalho existente e a assegurar prestígio social.

[...] os novos dirigentes não vislumbravam qual vantagem na criação de universidades, prevalecendo o modelo de formação para profissões, em faculdades isoladas. Na verdade, o processo de emancipação não foi além de uma transferência formal de poder. A sociedade pós-colonial permaneceu escravocrata até o final do século XIX, atrelada a uma economia baseada largamente na exportação de produtos, com uma vida urbana restrita a poucos núcleos de assentamento – tradicionais e/ou decadentes – e a alguns centros administrativos e exportadores.

Nos últimos anos do período imperial e nas primeiras décadas de implantação do projeto político republicano, a partir de 1889, mudanças significativas ocorreram na sociedade brasileira, tanto no campo social, como o “fim” da escravidão em 1888 e a consolidação do projeto de imigração, como no campo econômico, como a expansão econômica em razão da produção cafeeira (MANFREDI, 2016).

Essas mudanças tiveram reflexos no campo educacional onde teve início um processo de descentralização<sup>35</sup> do Ensino Superior, antes atividade privativa do poder central, que passou a ser descentralizado aos estados e à iniciativa privada. Como consequência desse processo, foram criadas novas instituições de Ensino Superior, na sua maior parte instituições privadas, entre os anos de 1889 até 1918 (SAMPAIO, 1991). Nesse mesmo período, no ano de 1912, ocorreu a constituição da primeira Universidade do Brasil por iniciativa do governo estadual do Paraná, no entanto, foi uma experiência que perdurou por apenas (três) anos (SAMPAIO, 1991; SILVEIRA, 2012).

A Universidade do Rio de Janeiro (1920), mais tarde, renomeada Universidade do Brasil (1937) e atualmente Universidade Federal do Rio de Janeiro (1965), foi a primeira Universidade formalmente constituída no Brasil. Por meio da união de três Instituições distintas, a Escola Politécnica, a Faculdade de Medicina e a Faculdade de Direito, o Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920 (BRASIL, 1920), instituiu aquela que é considerada a Universidade brasileira mais antiga.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) foi criada no dia sete de setembro de 1920, com o nome de Universidade do Rio de Janeiro. Reorganizada em 1937, quando passou a se chamar Universidade do Brasil, tem a atual denominação desde 1965. Sua implantação não decorre, todavia, de um processo orgânico de discussão e de amadurecimento, que resultasse na organização de uma entidade à altura dos legítimos anseios da sociedade brasileira. Trata-se, pura e simplesmente, de um ato político e protocolar de justaposição de instituições de ensino superior já existentes: a Faculdade de Medicina, a Escola Politécnica e a Faculdade de Direito, sendo esta última resultante da união de duas outras escolas livres já existentes. Esse vício de origem define a trajetória posterior da Universidade, levando ao estabelecimento de uma cultura burocrática e cartorial, que contamina de maneira profunda sua existência e que, decorridas mais de oito décadas, ainda se constitui obstáculo a um desenvolvimento verdadeiramente republicano (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO).

A partir da década de 1930, sob o comando Presidencial de Getúlio Vargas, a sociedade brasileira passou por um processo de mudança capitaneado por uma política de industrialização que trouxe como consequência o aumento da população

---

<sup>35</sup> O ensino superior no Brasil até 1878 (Reforma Leôncio de Carvalho) se manteve como exclusivamente público e privativo do poder central, o que dava ao sistema uma certa imobilidade. Sua eventual possibilidade de ampliação e diversificação estava de antemão contida na capacidade de investimentos no setor sujeita à vontade política do governo central. Além de determinar quais as instituições a serem criadas e com que objetivos, regulamentando minuciosamente o *currículum* e os programas, o controle do Estado se manifestava ainda pela proximidade que o poder central queria manter dos que o dirigiam ou ministravam (SAMPAIO, 1991, p.4).

urbana. Nesse mesmo período ocorreu, pela primeira vez, uma ação governamental voltada para a organização da Universidade, como observa Sampaio (1991).

[...] o governo provisório de Getúlio Vargas, tendo fundado em 1930 o Ministério da Educação e Saúde, publicou uma lei que definia como a universidade deveria ser, e que ficou conhecida com o nome do primeiro Ministro da Educação do país, como a “Reforma Francisco Campos” (SAMPAIO, 1991, p.10).

Os Decretos nº 19.850 (BRASIL, 1931), nº 19.851 (BRASIL, 1931), nº 19.852 (BRASIL, 1931), nº 19.890 (BRASIL, 1931), nº 20.158 (BRASIL, 1931), ambos de 1931 e o Decreto nº 21.241 (BRASIL, 1932) de 1932 expressam essa tentativa. O Decreto nº 19.850 (BRASIL, 1931) criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja finalidade foi a instituição de um órgão consultivo para o Ministério da Educação e Saúde em assuntos relativos à educação. O Decreto nº 19.851 buscou organizar técnica e administrativamente as Universidades brasileiras por meio da criação do Estatuto das Universidades. O Decreto nº 19.852 (BRASIL, 1931) organizou a criação da Universidade do Rio de Janeiro. O Decreto nº 19.890 (BRASIL, 1931) estruturou o ensino secundário; o Decreto nº 20.158 (BRASIL, 1931) organizou o ensino comercial e o Decreto nº 21.241 (BRASIL, 1932) buscou consolidar as disposições sobre a estruturação do ensino secundário.

O Decreto nº 19.851 (BRASIL, 1931) é particularmente relevante porque representa um marco normativo em relação à organização das universidades que vigora até o presente. O título III deste Decreto tratou da organização das Universidades brasileiras ao estabelecer que elas deveriam ser administradas por um Reitor e por um Conselho Universitário. Essa mesma estrutura administrativa, composta por um Reitor e por um Conselho com poder de deliberar é a estrutura que encontramos nos IFs pesquisados, ainda que 90 anos tenham se passado, fato que compreendemos reforçar os argumentos da trajetória de dependência ao destacar que “quanto mais se avança num processo dado, tanto mais difícil é escolher as novas opções, não se pode mudar de caminho (*path*)” (MULLER e SUREL, 2002, p. 131).

A gênese formativa das primeiras universidades brasileiras, em especial, a Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, e a Universidade de São Paulo<sup>36</sup> (USP),

---

<sup>36</sup> A USP foi constituída em 1934 no contexto de um projeto vinculado aos interesses do Estado para a formação de profissionais destinados ao ensino, à indústria e à administração pública (GOMES, 2002).

em São Paulo, não se constituiu a partir das demandas de setores da sociedade, nem mesmo das reivindicações das instituições de ensino superior que existiam no país, foi, antes de tudo, uma iniciativa liderada por grupos políticos, por intelectuais e educadores nem sempre ligados ao ensino superior (SAMPAIO, 1991).

A universidade se implanta através de confrontos, negociações e compromissos, que envolviam intelectuais e setores dentro da própria burocracia estatal. Este processo é extremamente complexo, pois se dá em um momento de mudança de regime político de tal forma que os oponentes da reforma se encontram ora integrados nos grupos dominantes, ora em oposição a ele (SAMPAIO, 1991, p. 12).

Com relação à trajetória histórica da assistência estudantil, a primeira prática de auxílio aos estudantes do nível superior<sup>37</sup> ocorreu em 1928, durante o governo de Washington Luís, quando foi inaugurada a Casa do Estudante Brasileiro em Paris (ARAÚJO, 2007). Essa residência universitária, situada na capital francesa, foi constituída com o objetivo de atender a brasileiros que estudavam na França e encontravam dificuldades em fixar moradia, sendo o governo brasileiro o responsável pelo repasse de recursos para construção e manutenção da casa.

Ao analisar essa ação, precursora da PAE brasileira, compreende-se significativo o fato de a primeira ação de assistência ao estudante brasileiro efetivada pelo governo central ter sido materializada para atender as demandas de uma elite latifundiária com poder econômico para estudar no exterior. Em certa medida, os argumentos de Rossetti (2014) encontram respaldo nesse fato, ao demonstrar que a baixa capacidade de organização para demandar medidas relacionadas ao campo educacional é um dos motivos pelos quais as camadas mais empobrecidas não recebem atenção dos governos e não são privilegiadas durante o processo de formulação das Políticas Públicas, em especial as Políticas Sociais, ao passo que o pensamento inverso reforça o argumento, ou seja, a capacidade de organização das camadas com maior poder econômico e social, para demandar medidas e ações dos governos, é um dos fatores que os tornam privilegiados na construção das Políticas.

Em território nacional, a primeira ação de AE ocorreu no ano de 1930, na cidade do Rio de Janeiro, e também foi a construção de uma casa para estudantes,

---

<sup>37</sup> A pesquisa de Cavalheiro (2013, p. 31) aponta que “datam do período monárquico as primeiras tendências rudimentares de ações voltadas à permanência de estudantes através das chamadas caixas escolares, onde as famílias mais ricas contribuíam para as mais pobres. Eram ações voltadas à distribuição de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar e dentária”. No entanto, observamos que não se tratou de ações de Estado e sim iniciativas particulares e isoladas.

a Casa do Estudante do Brasil, que tinha como objetivo oferecer moradia e alimentação para os estudantes “carentes”. De acordo com Araújo (2007), em entrevista a um dos antigos moradores da Casa do Estudante, ficou assim evidenciado:

A Casa do Estudante do Brasil era uma entidade sem fins lucrativos, de cunho beneficente, que tinha por objetivo auxiliar os estudantes carentes. O médico geriatra Irum Sant’Anna, na época estudante de medicina, é um dos mais antigos militantes que o Projeto Memória do Movimento Estudantil entrevistou. Nascido em 1916, tinha 90 anos quando concedeu seu depoimento. Segundo ele, a Casa do Estudante foi instalada no início dos anos 1930, num casarão de três andares, no Largo da Carioca. No primeiro andar havia um restaurante popular, um bandejão, frequentado pelos estudantes pobres da cidade. E também pelos clandestinos – que faziam passar por estudantes para comer no restaurante que oferecia comida boa e barata. Ao longo do governo Vargas a casa do Estudante, dirigida por Ana Amélia Queiroz Carneiro de Mendonça, recebeu vultuosas doações federais, mas continuou sendo essencialmente uma entidade de apoio e solidariedade aos estudantes, sobretudo na capital, sem conotações políticas nem corporativas (ARAÚJO, 2007, p. 23 – 24).

O depoimento coletado por Araújo (2007) apresenta elementos que auxiliam na compreensão da gênese formativa da PAE brasileira em diferentes dimensões. Com relação ao desenvolvimento das ações, identifica-se a presença de valores como solidariedade e ajuda aos necessitados na prestação de atendimento aos estudantes. Em relação ao financiamento, as ações eram custeadas por doações orçamentárias oriundas do governo central, dispensada a obrigatoriedade de gasto e, por último, o campo de desenvolvimento das ações, na área da moradia e da alimentação em razão da demanda, áreas centrais na atual PAE.

Essas características, que remetem ao favor, à tutela, ao assistencialismo<sup>38</sup> e ao clientelismo na relação entre Estado e sociedade, são dominantes no período e

---

<sup>38</sup> Segundo Sposati (2015, p.90 – 91) o termo assistencialismo:

[...] traduz o conjunto de ações que têm por objetivo assistir/auxiliar/ajudar alguém como manifestação da bondade pessoal do doador e não como direito de acesso do assistido/receptor. Caracteriza-se pela possibilidade de alguém decidir pelo acesso de outrem, os mais pobres, a um bem ou serviço que responde a uma necessidade, mas não constitui um direito social, o que gera uma relação de gratidão entre o receptor e o doador.

Para aqueles de pensamento liberal, significa uma prática que gera facilidades de acesso fora do processo competitivo ou de esforço pessoal. A expressão assistencialismo supõe um tipo de relação que obstrui a capacidade de exercício da autonomia, facilita a tutela e nega a cidadania. Nesse sentido, é uma prática de controle e disciplina que produz a submissão e permite a manipulação, a humilhação e a obediência.

Pode-se dizer, portanto, que assistencialismo é uma corrente de pensamento e de conduta que transgredie eticamente tanto a liberdade de expressão e escolha quanto a igualdade no exercício de direitos. Dessa forma, expressa mais a vontade de quem assiste do que a liberdade de quem é assistido, levando, entre outras consequências, ao clientelismo.

estiveram presentes na formação de outras políticas, como por exemplo, a Política de Assistência Social, e perduraram até a CF de 1988, ao menos em teoria (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

As décadas de 1930 e 1940 são consideradas as de introdução da Política Social no Brasil em que surgem, por iniciativa de atores governamentais e sociais, as primeiras medidas protetivas relacionadas ao mundo do trabalho, à previdência e à assistência social<sup>39</sup>. Algumas das características dessas primeiras medidas e ações, quando comparadas às ações pioneiras de assistência estudantil, também foram a fragmentação, a diversificação, a desorganização, a indefinição e a instabilidade de suas configurações (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

A Constituição de 1934 normatizou, pela primeira vez, ações governamentais destinadas ao atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade. No Capítulo II do referido texto constitucional, que tratou da educação e da cultura, o Artigo 157 estabeleceu que:

A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiatura (BRASIL, 1934).

A CF de 1934 representa um marco histórico relevante, porque, pela primeira vez, se observa a criação de um fundo orçamentário destinado a custear ações de

---

O assistencialismo alinha-se aos modelos de relação baseados na subordinação e não na autonomia. Uma de suas principais manifestações é a relação de favor pela qual o assistido torna-se um devedor de quem o assiste.

Esse modelo de relacionamento, que é também uma forma de dominação [...], no Brasil, se manifestou historicamente no coronelismo, no qual os “homens livres da ordem escravocrata” deviam ao coronel (o dono das terras e dos escravos) sua possibilidade de vida em troca de uma lealdade cega que o convertia em capanga para defender a vida e a riqueza de “seu senhor”.

<sup>39</sup> Nesse período histórico (1930 – 1943) foram criados o Ministério do Trabalho (1930), o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), o Conselho Nacional de Educação (1930), o Conselho Consultivo do Ensino Comercial (1930), a Carteira de Trabalho (1932), o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) ligado a atividade marítima (1933), o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) (1941). Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) cujas autoras denotam características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade. Em 1943 foi promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.106 – 107).

educação e de auxílio aos estudantes em situação de vulnerabilidade. Segundo Silveira (2012), foi nesse mesmo texto Constitucional que a expressão “bolsa de estudo” passou a ser utilizada e vinculada ao ensino superior, modalidade de atendimento aos estudantes vulneráveis utilizada, em tempos atuais, tanto em Universidades quanto em IFs.

Nesse período inicial de construção, organização e formalização da política de ensino superior brasileira, a assistência estudantil passou a ser desenvolvida por meio do investimento financeiro nas instituições de ensino superior com o intuito de integrar e acomodar a comunidade acadêmica, nesse mesmo momento histórico ocorreram as primeiras construções das chamadas cidades universitárias (SILVEIRA, 2012).

Nesse contexto inicial de formação da PAE, a União Nacional dos Estudantes (UNE), fundada em 1937<sup>40</sup> com o “apoio” do Ministério da Educação e Saúde, demarca o surgimento de um ator coletivo relevante para o campo da assistência estudantil ao longo da história. No entanto, os escritos de Araújo (2007) demonstram que o projeto de criação da UNE, cuja sede era a Casa do Estudante, às vésperas da instauração do Estado Novo e sob a chancela do Ministério da Educação e Saúde, ocorreu, estrategicamente, para organizar nacionalmente e submeter politicamente a força de um segmento nacional que começava a se expandir.

Na CF de 1946, não se observam avanços no que tange ao entendimento sobre a educação como um direito de todos os cidadãos, no entanto, com relação à assistência estudantil, observa-se uma compreensão ampliada quando comparada ao texto constitucional anterior, ao estabelecer em seu Art. 172 que:

Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1946).

Outro marco regulatório relevante desse período para a formação da PAE foi a instituição do Decreto nº 20.302 (BRASIL, 1946) que aprovou os Regimentos das Diretorias de Ensino Superior, Ensino Secundário, Ensino Comercial e Ensino Industrial do Ministério da Educação e Saúde Pública, e estabeleceu que a Diretoria

---

<sup>40</sup> Os escritos de Silveira (2012) demonstram divergência entre os estudantes sobre o período de constituição da UNE; enquanto uma parte dos estudantes aceitava a interferência do governo na formação da UNE, outra parte defendia que a UNE foi formada em 1938 durante o II Congresso Nacional dos Estudantes.

de Ensino Secundário possuiria uma Seção de Orientação e Assistência cuja competência era:

- I – promover a execução dos preceitos legais referentes à orientação educacional e fiscalizá-la;
- II – manter organizado um plano de assistência médico-social a alunos, estudando problemas com tal assistência relacionados;
- III – estimular a organização de caixas escolares, associações literárias e desportivas, jornais, revistas e demais trabalhos complementares da educação dos alunos;
- IV – elaborar planos para concessão de bolsas de estudos a alunos e controlar a aplicação das mesmas;
- V – estudar os casos de admissão gratuita de estudantes pobres nos estabelecimentos equiparados ou reconhecidos, bem como os de aquisição de uniforme e material escolar para os mesmos (BRASIL, 1946).

Ainda que se identifiquem avanços normativos em relação ao período anterior, Silveira (2012, p.) argumenta que “a política de assistência estudantil era posta como uma medida de ajuda aos “necessitados” e ainda não se encontrava a perspectiva da assistência estudantil fundada no direito do estudante.

O período histórico seguinte, que compreende as décadas de 50, 60 e 70, é caracterizado pela expansão do ensino superior no Brasil. Neste período, são criadas Universidades Federais nas diferentes regiões do país, ao menos uma em cada estado, além da possibilidade de criação e ampliação das universidades estaduais, municipais e particulares (VASCONCELOS, 2010).

A compreensão da assistência estudantil fundamentada na chave da “ajuda aos necessitados” passou a ser resignificada, ao menos normativamente, com criação da Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961) que Institui a primeira lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Na LDB de 1961, encontra-se um título específico sobre a “Assistência Social Escolar”, em seus artigos 90 e 91:

Art. 90 Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe aos sistemas de ensino, técnica e administrativamente, prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos.

Art. 91 A assistência social escolar será prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo e à organização social da comunidade (BRASIL, 1961).

Um marco normativo relevante instituído pela LDB de 1961 pode ser observado em relação a dois aspectos centrais: primeiro, a assistência estudantil passa ao status de direito do estudante inserido na Política Educacional, superando

a chave, até então dominante de “ajuda aos necessitados”; segundo, a assistência estudantil passa a ser compreendida como um direito social de todos os estudantes independentemente de renda e situação social.

Após a implementação da LDB de 1961, ocorreram movimentos liderados pela UNE com objetivo de apresentar ao governo central demandas estudantis relacionadas com questões de saúde, de moradia e de alimentação ao mesmo tempo em que se reivindicava a ampliação dessas ações, por meio da construção de casas estudantis e restaurantes universitários em locais onde já existiam (ARAÚJO, 2007).

O período posterior à implementação da LDB de 1961 é caracterizado pelo golpe militar de 1964 e a instauração de uma Ditadura Militar no Brasil que perduraria por mais de 20 anos. Em teoria, a CF de 1967 inaugurou uma nova concepção de educação em relação aos textos constitucionais anteriores, ao assegurar a igualdade de oportunidades aos estudantes matriculados nos diferentes níveis de ensino, como demonstrado em seu texto:

Art. 168 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

Art. 169 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1967).

Na prática, o que ocorreu, em conformidade aos escritos de Lima (2002), foi um acirramento no trato para com os estudantes, que foram percebidos como inimigos do estado em razão de uma ampla mobilização contra o Regime originada, ao menos em parte, nas universidades públicas.

Na década de 1970, o Decreto nº 66.967 (BRASIL, 1970) organizou administrativamente o Ministério da Educação e Cultura e criou a Diretoria de Assistência ao Estudante (DAE), cujo objetivo era manter uma política de assistência ao estudante universitário em nível nacional, priorizando programas de alimentação, moradia, assistência médica e odontológica (SILVEIRA, 2012).

Um segundo fato relevante ocorrido no mesmo período também se deu por meio de Decreto, o Decreto nº 69.927 (BRASIL, 1972) que institui, em caráter nacional, o Programa “Bolsa de Trabalho”, cujo foi:

“[...] proporcionar a estudantes de todos os níveis de ensino oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares, nos quais possam incorporar hábitos de trabalho intelectual ou desenvolver técnicas de estudo e de ação nas diferentes especialidades (BRASIL, 1972).

Art. 5º. A distribuição de Bolsa de Trabalho a estudantes deverá aplicar-se prioritariamente àqueles carentes de recursos financeiros, mediante investigação sumária de suas declarações, podendo ser estabelecida pelo Conselho Diretor uma escala preferencial por área de estudos, segundo a sua importância para o desenvolvimento nacional.

O fim do Decreto-Lei nº 477 (BRASIL, 1969), o qual proibia a existência da UNE, demarcou um momento relevante do movimento estudantil universitário por assistência estudantil. A partir desse ponto histórico, identifica-se uma intensificação do movimento estudantil por assistência estudantil capitaneado, sobretudo, pela questão da moradia estudantil. As reivindicações pro-moradia estudantil experimentaram um movimento de intensificação a partir de 1969 e culminaram com o 1º Encontro de Casas do Estudante ocorrida em 1976 na cidade do Rio de Janeiro, para discutir e organizar o movimento estudantil em torno das questões de AE.

Nesse contexto de transição, entre as décadas de 70 e 80, a Política de Educação Superior brasileira passou por um ciclo de expansão em razão do crescimento populacional e da necessidade de formação de mão-de-obra para a indústria nacional (VASCONCELOS, 2010). Em resposta à crescente demanda por educação superior, o governo central permitiu que o Conselho Federal de Educação expandisse o número de cursos superiores em todo o território nacional e algumas mudanças também ocorreram no processo de seleção dos estudantes, uma vez que as provas dissertativas e orais foram substituídas por provas objetivas de múltipla escolha.

Esse aumento expressivo, sem adequado planejamento, resultou em uma insuficiência de fiscalização por parte do poder público, uma queda da qualidade de ensino e uma imagem “mercantilista” e negativa da iniciativa privada, que persiste até hoje, ao contrário do que prega a lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior de 1968, Lei nº 5.540/68 (VASCONCELOS, 2010, p.603).

Até esse ponto, a trajetória histórica percorrida pela PAE brasileira foi caracterizada por Silveira (2012) como ações de caráter pontual, criadas sob pressão do movimento estudantil e focalizadas nos níveis fundamental e médio e menos centralizada no ensino superior. Nas palavras da autora:

Os benefícios conferidos aos estudantes, nessa época (1930 – 1980), não tinham um caráter expressivo que repercutisse na sua permanência. Também não havia um projeto de âmbito nacional que tratasse da assistência estudantil e, conseqüentemente, da manutenção dos jovens na universidade, sendo este contexto de um acesso bastante restrito dos jovens ao ensino superior (SILVEIRA, 2012, p.55).

Outra característica da PAE desse período era a cobrança pelas ações de moradia e alimentação. As pesquisas de Nascimento e Antunes (2012) demonstram que:

[...] em 1979, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a CEU (Casa do Estudante Universitário) cobrava (em cruzeiros, moeda da época) Cr\$ 200,00 mensais para alunos de graduação (alojamento sem refeição) e Cr\$ 450,00 para alunos de pós-graduação. Na Cefav (Casa do Estudante das Faculdades de Agronomia e Veterinária), a mensalidade era de Cr\$450,00 incluída 3 (três) refeições, e na casa da Estudante Universitária (feminina) as 42 moradoras pagavam Cr\$ 325,00 de mensalidade, com direito ao café da manhã e jantar diariamente e ao almoço aos sábados e domingos (NASCIMENTO e ANTUNEZ, 2012, p. 13 – 14).

O quadro 6 foi elaborado a partir do estudo de Silveira (2012) e apresenta os acontecimentos históricos-normativos relevantes para compreensão e análise da PAE brasileira, ocorridos entre os anos de 1928 até 1976.

Quadro 6 – Fatos históricos-normativos relevantes para compreensão da trajetória histórica percorrida pela Política de Assistência Estudantil brasileira no período entre 1928 – 1976

Ano	Fato histórico relevante
1928	Inauguração da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris, para jovens que iam estudar na França.
1930	Inauguração da Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro.
1931	Decreto 19.850, denominado Lei Orgânica do Ensino Superior, tentativa de reconhecimento da Assistência Estudantil por meio da regulamentação da política de assistência estudantil brasileira.
1934	Regulamentação da assistência estudantil, no artigo 157 da Constituição Federal de 1934, inciso §2º.
1937	Criação da União Nacional dos Estudantes (UNE).
1938	II Congresso Nacional dos Estudantes
1946	Constituição de 1946, artigo 166, a Educação é apontada como um direito de todos e a assistência estudantil se torna obrigatória para todos os sistemas de ensino, através do artigo 172. Decreto, nº 20.302, estabelecendo que a Seção de Prédios, Instalações e Estudos dos estabelecimentos de Ensino Superior deveriam pensar alternativas para os problemas relacionados à assistência médico-social dos alunos.
1961	Lei de Diretrizes e Bases – LDB / Lei nº 4.024– a Assistência Estudantil passa a ser vista como direito igual para todos os estudantes, isto é, como um direito inserido na

	política de educação e não mais como ajuda.
1967	Constituição Federal de 1967, no artigo 168, a educação é posta novamente como direito de todos e pela primeira vez é citado que ela deverá assegurar igualdade de oportunidades.
1969	Decreto-Lei nº 477 de 26 de fevereiro de 1969, proibindo a existência da UNE.
1970	Criação do Departamento de Assistência ao Estudante – DAE, vinculado ao MEC, com o objetivo manter uma política de assistência ao estudante universitário em nível nacional.
1972	Decreto nº 69.927, de 13 de janeiro de 1972, instituindo o Programa Bolsa de Trabalho em nível nacional para os estudantes.
1976	1º Encontro de Casas de Estudantes

Fonte: Silveira (2012)  
Elaboração do autor

O que se evidenciou, a partir da literatura sobre o tema e dos quadros históricos-normativos que instituíram a assistência estudantil nesse primeiro período, foi a efetivação de uma política formulada e executada de cima para baixo sem uma participação relevante dos atores responsáveis por sua operacionalização nos ambientes locais, ou mesmo a participação de atores coletivos, o que trouxe, como consequência, a consolidação de práticas de AE dispersas e diferenciadas e estruturadas a partir das decisões das administrações universitárias em nível local.

Esse cenário começa a apresentar sinais de reconfiguração a partir da década de 1980, com o surgimento de atores coletivos relevantes como a ANDIFES e o FONAPRACE e uma atuação significativa dos movimentos sociais. A configuração desse novo momento da assistência estudantil brasileira será abordada na próxima seção do trabalho.

#### 4.2. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1980

A década de 1980 é relevante para compreensão histórica da sociedade brasileira em razão de um conjunto de fatores sociais, econômicos e normativos que deram início a uma nova configuração social. Ainda que, do ponto de vista econômico, esse período seja reconhecido como a década perdida<sup>41</sup>, no campo

<sup>41</sup> O recrudescimento do endividamento externo e suas consequências são dados fundamentais para entender o caso da ditadura e nosso passaporte para a crise econômica crônica daqueles anos, após o curto tempo virtuoso do milagre. Na entrada dos anos 1980, tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 138).

social é tido como um período de conquistas democráticas em razão das lutas sociais e da Constituição Federal de 1988 (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

No campo educacional, o então ministro da educação, Marco Maciel (1985 – 1986), capitaneou a proposta de uma nova Política para a Educação Superior. Para isso, houve a constituição de uma Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior a qual propôs um conjunto de diretrizes e recomendou a realocação de recursos para a materialização de um Plano Nacional de recuperação e conservação de prédios, refeitórios e residenciais estudantis e a criação desses serviços em Instituições de Ensino Superior (IFES) que ainda não o possuíam (SILVEIRA, 2012).

Essas recomendações, no entanto, não se concretizaram em ações efetivas. Os programas de assistência estudantil das universidades públicas federais continuaram sendo executados com base nas decisões das administrações universitárias. Persistiam, portanto, ações de assistências estudantil variadas, descontinuadas e sem financiamento específico.

Essas configurações variadas ficaram evidenciadas nas falas dos entrevistados que atuavam no campo da assistência já na década de 1980. O Trabalhador em Assistência Estudantil 6 (TAE 6) participou das primeiras reuniões que originaram FONAPRACE no início da década de 1980. Esse ator foi central em nossa pesquisa porque possui uma longa trajetória no campo da assistência estudantil. Ele ingressou como estudante assistido na década de 1970 em um campus agrícola vinculado à UFPEL, que, após a criação dos Institutos Federais, passou a integrar o IFSul. O entrevistado foi, portanto, estudante assistido, técnico administrativo e, atualmente, pertence à carreira docente, além disso, ocupou cargos de gestão, sendo Diretor de campus e Pró-reitor de Assistência Estudantil na UFPEL. Seus relatos são importantes porque ele esteve à frente da presidência do Fórum no período de articulação e construção das versões preliminares que originaram o atual PNAES, ainda na década de 1990. Em sua fala, evidenciam-se os aspectos variados e as diferentes formas que caracterizavam a assistência estudantil no início do seu segundo período.

TAE 6

[...] em 84 aconteceu a 1ª reunião (dos trabalhadores atuantes no campo da assistência estudantil), por iniciativa própria dos responsáveis que queriam saber como que ocorria a assistência estudantil em outras Universidades, em que pé estava isso. E era uma colcha de retalhos, tinham Universidades que o restaurante universitário estava ligado a Pró-reitoria de

Administração, o alojamento ligado ao setor de assistência e o departamento de atendimento psicológico era outra coisa, era dentro do departamento de saúde. Então existia muita coisa, era tudo separado [...].

As questões relacionadas à assistência estudantil ganharam maior espaço na agenda pública em razão da atuação do FONAPRACE e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). A constituição do FONAPRACE, em 1987, demarcou significativamente o campo da assistência estudantil brasileira. Desde sua atuação inicial, o Fórum se constitui como um espaço para os pró-reitores, sub-reitores, diretores, chefes e coordenadores responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das Universidades Federais se reunirem com o objetivo de discutir, tornar público e apresentar propostas aos temas relacionados à assistência estudantil (SILVEIRA, 2012). Desde sua constituição o FONAPRACE elencou como seus objetivos:

- 1) Formular políticas e diretrizes básicas que permitam a articulação e o fornecimento das ações comuns na área de assuntos comunitários e estudantis, em nível regional e nacional;
- 2) Assessorar permanentemente a Andifes;
- 3) Participar ativamente na defesa da educação pública, gratuita, com qualidade acadêmica e científica, e comprometida com a sociedade que a mantém;
- 4) Promover e apoiar estudos e pesquisas na área de sua competência, realizar congressos, conferências, seminários e eventos assemelhados (FONAPRACE).

O FONAPRACE atualizou, em certa medida, o debate sobre AE em comparação ao período histórico anterior quando se analisa, por exemplo, o movimento pela edificação de uma política nacional de assistência estudantil centrada em eixos estratégicos como o acesso, a permanência e a conclusão do percurso formativo, focalizada, sobretudo, nos estudantes oriundos das classes sociais de baixa renda, transparecendo em um segundo plano a ideia de que somente a expansão do número de vagas no ensino superior não garantiria o efetivo acesso à educação da parcela populacional mais pobre.

Outra ação relevante importante desse ator coletivo para o campo da assistência estudantil foram as pesquisas sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais. Além de revelar o perfil, essas pesquisas fundamentaram a tomada de decisão sobre as áreas estratégicas de atuação que afetavam com maior relevância a permanência dos estudantes nas

universidades federais. Pela primeira vez na história da política de assistência estudantil observam-se decisões pautadas em dados científicos.

A atuação significativa do FONAPRACE para a efetivação da PAE fica evidenciada no seguinte trecho de entrevista.

TAE 6

[...] o FONAPRACE teve um papel que ele é antes do PNAES. O PNAES foi uma consequência [...] porque o PNAES ele rola, aquela estrutura [...] desde 1999, se nós pegarmos os documentos de 1999, a coluna vertebral está ali, que foram os Pró-reitores que fizeram [...]. Mas o FONAPRACE começa a se desenhar em meados dos anos 80, quando houve a iniciativa de alguns que gerenciavam essa área nas Universidades e que queriam saber como é que o pessoal fazia [...] como é que enfrentavam tal problemática [...] então houve uma ajuda muito grande na concepção da assistência. O FONAPRACE [...] teve muito peso, embora tenha demorado bastante, mas é normal, é um trajeto normal, porque nas primeiras reuniões, [...] a gente percebia muito ainda discussão de concepção [...] levantamento do perfil e levantamento de condições de assistência, e o FONAPRACE foi um dos primeiros que avisou sobre o REUNE, e sobre o SISU, o FONAPRACE apontou isso, porque já estava planejado que iria acontecer essa democratização do ensino, e o FONAPRACE disse “isso vai acarretar gente migrando de regiões, isso vai bater na moradia, na alimentação [...]”.

Até 2019 existiam 4 (quatro) pesquisas sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES<sup>42</sup> publicadas pelo FONAPRACE. A primeira pesquisa ocorreu entre os anos de 1996 e 1997 com recursos financeiros e humanos das próprias Instituições de ensino, do MEC e da ANDIFES. Foi realizada sob coordenação da UNIFESP, da UFU, da UFPR, da UFF, da UFMG, da UnB e da UFOP. Essa primeira pesquisa abarcou 44 instituições (equivalente a 84,62% das 52) e subsidiou o primeiro Plano Nacional de Assistência Estudantil.

A segunda pesquisa sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação ocorreu em 2003 e foi financiada pela SESU/MEC juntamente com recursos da UNESCO. O universo da pesquisa contou com a participação de 47 instituições (o equivalente a 88,68% das 53 IFES) e foi coordenada pela UFG, FAM, UFS, UFMA, UFLA, UFMG, UFSM e UFPR.

A terceira pesquisa ocorreu em 2010 com financiamento da ANDIFES e contou com a participação de 57 Instituições (o equivalente a 96,6% das 59 IFES) sob coordenação da UFMS. A pesquisa mais recente sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação ocorreu entre os anos de 2014 e 2015 com financiamento da ANDIFES, contou com a participação de 62 Instituição e com uma amostra de 130 mil estudantes, esta pesquisa foi coordenada pela UFU.

<sup>42</sup> Essas pesquisas, sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras, podem ser acessadas na íntegra no seguinte endereço eletrônico: <http://www.fonaprace.ufma.br/site/>

Essas pesquisas revelaram o perfil dos estudantes com base em 13 indicadores que são: o étnico racial, a renda, a sexo, o transporte e a escolaridade, o familiar, o trabalho, a origem escolar, a satisfação com o curso, a mobilidade, a participação política e as fontes de informação, a inclusão digital e, por último, o perfil de qualidade de vida.

Dentre esses indicadores, aquele que revelou o perfil étnico racial dos estudantes de graduação evidenciou mudanças significativas com relação aos últimos dez anos. A primeira pesquisa de 1996 não abordou esse indicador, no entanto, com base nas pesquisas de 2003, 2010 e 2014 se evidenciou um recuo na participação dos estudantes autodeclarados brancos, de 59,4% em 2003 para 45% em 2014, e aumentos na participação dos estudantes autodeclarados pardos, de 28,3% para 37,75%, e de 5,90% para 9,82% dos estudantes autodeclarados negros. Juntos, os estudantes autodeclarados pardos e negros somaram 47,57% do total de estudantes matriculados nas IFES em 2014, conforme se pode observar na tabela 1.

Tabela 1 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras segundo cor ou raça no período entre 2003 até 2014 em números absolutos e em %

Cor ou Raça		2003	2010	2014
Amarela	Freq.	21.122	20.079	21.977
	%	4,5	3,06	2,34
Branca	Freq.	278.811	353.871	429.149
	%	59,4	53,93	45,67
Parda	Freq.	132.834	210.498	354.688
	%	28,3	32,08	37,75
Preta	Freq.	27.693	57.218	92.240
	%	5,9	8,72	9,82
Indígena	Freq.	9.388	6.102	6.014
	%	2	0,93	0,64
Outras	Freq.	--	8.399	--
	%	--	1,28	--
Sem declaração	Freq.	--	--	35.536
	%	--	--	3,78
Total de estudantes	Freq.	469.848	656.167	939.604
	%	100	100	100

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014  
Elaboração do autor

Com relação ao perfil de renda, as pesquisas demonstraram que no período entre 1996 e 2014 houve um crescimento constante da participação dos estudantes de graduação com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, com um crescimento de mais de 30 pontos percentuais em 2014. Além disso, também se evidenciou um crescimento na participação dos estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio no número total de estudantes das IFES. Em 1996, o público estudantil das IFES brasileiras na faixa de renda de até um salário mínimo e meio *per capita* representava 44,3% do total de matrículas, em 2014 sua representação subiu para 66,19%. Em quase 20 anos, um aumento de 21,89% pontos percentuais de estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, frente ao número total de estudantes matriculados nas IFES.

Ao se considerar que o público alvo elencado pelo PNAES são os estudantes oriundos da rede pública de ensino e com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, o crescimento constante dessa faixa de renda no número total de estudantes matriculados nos últimos 20 anos reforçou a ideia da construção de uma Política AE voltada para o atendimento da população estudantil mais pobre.

Tabela 2 – Participação dos graduandos das IFES brasileiras com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio entre 1996 até 2014

Renda familiar <i>per capita</i>	1996	2003	2010	2014
Até ½ SM	3,3%	0,8%	0,5%	31,97%
De ½ a 1 SM	10,5%	11,1%	9,6%	21,96%
De 1 a 1,5 SM	30,5%	30,9%	33,6%	12,26%
Total	44,3%	42,8%	43,7%	66,19%

SM – Salário mínimo

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Elaboração do autor

Com relação ao perfil do sexo desses graduandos, as pesquisas evidenciaram uma participação maior do sexo feminino ao longo do período, com uma taxa crescente entre 1996 até 2010 e diminuição em quase 1 ponto percentual em 2014. A faixa etária média desses estudantes no último período da pesquisa foi de 24,23 anos para o sexo feminino e de 24,87 anos para o sexo masculino.

Tabela 3 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras segundo o sexo no período entre 1996 até 2014

Sexo	1996	2003	2010	2014
Feminino	51,44%	53%	53,51%	52,37%
Masculino	48,56%	47%	46,49%	47,47%
Não declarado	--	--	--	0,16%

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014  
Elaboração do autor

Tabela 4 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras segundo a faixa etária entre 1996 até 2014

Idade	1996	2003	2010	2014
Menos que 20 anos	21,41%	23,8%	16,8%	14,94%
De 20 a 24 anos	53,77%	53,8%	57,73%	51,92%
De 25 a 29 anos	14,6%	12,5%	16,39%	18,36%
Igual ou maior que 30 anos	10,22%	9,9%	9,08%	14,72%

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014  
Elaboração do autor

Sobre os principais meios de transporte utilizados pelos graduandos para o deslocamento entre as suas moradias e as Instituições de Ensino, a pesquisa de 2014 evidenciou que o meio mais utilizado é o transporte público, com 53,78% do total, em segundo lugar aparece o transporte próprio (20,14%) e, em terceiro, a forma mais utilizada é o deslocamento “a pé” (15,42%). Além desses meios de transporte, outros também são utilizados, como se pode observar na tabela 5.

Tabela 5 – Perfil dos graduandos segundo o principal meio de transporte utilizado para chegarem às IFES

Meio de transporte	Total de estudantes	
	Freq.	
A pé	Freq.	144.852
	%	15,42
Bicicleta	Freq.	27.620
	%	2,94
Transporte próprio	Freq.	189.281
	%	20,14
Carona	Freq.	32.877
	%	3,5
Transporte coletivo	Freq.	505.361
	%	53,78
Transporte locado	Freq.	34.036
	%	3,62
Taxi ou moto taxi	Freq.	5.577
	%	0,59
Total	Freq.	939.604
	%	100

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014  
Elaboração do autor

Ao cruzar os dados sobre a renda familiar *per capita* e o perfil de transporte utilizado pelos estudantes de graduação, a pesquisa de 2014 evidenciou que, para a maioria dos graduandos com renda familiar *per capita* de até dois salários mínimos, o principal meio de transporte utilizado para chegar à Universidade é o coletivo, sendo que, para 59,88% dos estudantes com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, para 59,73% dos estudantes com renda familiar *per capita* entre meio salário mínimo e um salário mínimo e, para 52,7% dos estudantes na faixa de um salário mínimo até dois salários mínimos de renda familiar *per capita*, o transporte coletivo é o principal meio de transporte utilizado para o deslocamento até o seu local de estudo. Como se pode observar na tabela 6 o uso do transporte coletivo tende a diminuir quanto a renda familiar *per capita* aumenta, entre os estudantes com renda familiar *per capita* acima de dez salários mínimos o transporte coletivo é utilizado por 26,36%.

A pesquisa de 2014 também evidenciou que, entre aqueles estudantes que utilizam transporte próprio para seu deslocamento até a instituição de ensino, cerca de 60,38% se encontra na faixa de renda familiar *per capita* entre nove e dez salários mínimos, ao passo que 7,89% dos estudantes com renda familiar *per capita* de meio salário mínimo utilizam transporte próprio, evidenciando-se, portanto, a tendência que os percentuais de estudantes que utilizam transporte próprio são menores entre aqueles com renda familiar *per capita* mais baixa e tendem a aumentar conforme a elevação da faixa de renda.

Ao realizar-se essa mesma comparação entre os estudantes que informaram deslocarem-se “a pé” até seu local de estudo, observamos que 18,53% se encontram na faixa de renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, ao passo que 7,52% estão na faixa de renda familiar *per capita* entre nove e dez salários mínimos. Deste modo, percebe-se que o número de estudantes que se deslocam a pé para seu local de estudo é relativamente maior nas menores faixas de renda.

Tabela 6 – Perfil dos graduandos segundo a renda familiar *per capita* (por faixa salarial) e o principal meio de transporte utilizado para deslocamento até às IFES (em %) em 2014

Renda familiar <i>per capita</i> em salários mínimos	Meio de transporte								Total = 100%
	A pé	Bicicleta	Transporte próprio	Carona	Transporte coletivo	Transporte locado	Taxi Moto Taxi		
Sem renda	19,23	3,72	11,98	3,39	56,25	4,59	0,85		9.969
Até ½	18,53	3,55	7,89	3,1	59,88	6,07	0,97		300.359
Mais de ½ a 1	16,03	2,95	13,87	3,12	59,73	3,77	0,54		206.387
Mais de 1 a 2	14,1	2,6	23,86	4,04	52,7	2,33	0,37		230.281
Mais de 2 a 3	12,15	2,36	38,74	4,15	41,15	1,14	0,31		126.545
Mais de 3 a 4	9,86	2,07	46,21	3,86	36,55	1,1	0,34		38.496
Mais de 4 a 5	10,79	3,21	43,74	2,93	38	1,32	0		9.362
Mais de 5 a 6	8,08	2,05	55,41	2,12	30,46	1,33	0,55		11.487
Mais de 6 a 7	9,26	2,58	48,36	3,59	34,58	1,62	0		1.459
Mais de 7 a 8	9,49	4,7	47,47	1,75	35,53	0	1,07		953
Mais de 8 a 9	9,88	3,79	41,13	7,47	35,72	2,01	0		773
Mais de 9 a 10	7,52	3,06	60,38	1,99	29,19	0	0,87		738
Mais de 10	9,82	1,59	57,5	3,51	26,36	0,53	0,7		2.796
Total	15,42	2,94	20,14	3,5	53,79	3,62	0,59		939.604

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Sobre a distância percorrida por esses estudantes no deslocamento entre suas residências e o local de estudo, a pesquisa de 2014 evidenciou que 80% reside em uma distância entre 1km até 50km, sendo que 23,34% informaram residir a uma distância entre 1 e 5km, 24,41% residem entre 5 e 10 km e 32,94% entre 10km e 50km. Outros 11,13% informaram residir a uma distância inferior a 1km de distância do seu local de estudo e 9,18% informaram residir a mais de 50 km de distância do local de estudo.

Tabela 7 – Distância percorrida pelos graduandos das IFES brasileiras no deslocamento entre sua moradia e o local de estudo em 2014

Distância entre moradia – IFES (em km)		Total de estudantes
Até 1	Freq.	104.560
	%	11,13
Mais de 1 até 5	Freq.	219.332
	%	23,34
Mais de 5 até 10	Freq.	219.944
	%	23,41
Mais de 10 até 50	Freq.	309.512
	%	32,94
Mais de 50 até 100	Freq.	62.214
	%	6,62
Mais de 100	Freq.	24.043
	%	2,56
Total	Freq.	939.604
	%	100

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

As pesquisas sobre o perfil dos graduandos mostraram que 4% do total de pesquisados não tiveram pai e 0,21% não tiveram mãe. Sobre a escolaridade dos pais, a maior parte respondeu que eles possuem ensino médio completo, sendo que 27,41% responderam que suas mães possuem ensino médio completo e 25,04% informaram que seus pais possuíam ensino médio completo.

O segundo maior percentual observado é de graduandos cujas mães possuem o ensino superior completo, com 18,14% do total, seguido daqueles com mães pós-

graduadas com 10,51%. Com relação à escolaridade dos pais, o segundo maior percentual também é daqueles cujos pais possuem o ensino superior completo, representando 15,03%, seguido por aqueles que possuem o ensino fundamental completo (10,81%).

Tabela 8 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras segundo o grau de escolaridade dos pais em 2014

Grau de escolaridade dos pais		Mãe	Pai
Não teve pais ou pessoa que exerceu tal papel	Freq.	1.930	37.496
	%	0,21	3,99
Sem instrução, não alfabetizados	Freq.	22.006	27.065
	%	2,34	2,88
Sem instrução, mas sabe ler e escrever	Freq.	15.885	20.194
	%	1,69	2,15
Ensino Fundamental 1 incompleto (*)	Freq.	88.527	101.597
	%	9,42	10,81
Ensino Fundamental 1 completo	Freq.	65.091	75.715
	%	6,93	8,06
Ensino Fundamental 2 incompleto (**)	Freq.	66.047	74.621
	%	7,03	7,94
Ensino Fundamental 2 completo	Freq.	45.577	54.066
	%	4,85	5,75
Ensino Médio incompleto (***)	Freq.	51.279	51.103
	%	5,46	5,44
Ensino Médio completo	Freq.	257.587	235.315
	%	27,41	25,04
Ensino Superior incompleto	Freq.	56.489	54.233
	%	6,01	5,77
Ensino Superior completo	Freq.	170.475	141.198
	%	18,14	15,03
Especialização, Mestrado ou Doutorado	Freq.	98.710	67.000
	%	10,51	7,13
Total	Freq.	939.604	939.604
	%	100	100

(\*) Antigas 1ª a 4ª séries

(\*\*) Antigas 5ª a 8ª séries

(\*\*\*) Antigo 2º grau

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Com relação ao número de estudantes das IFES que são pais, a pesquisa do último período apontou que a maior parte desses estudantes não são pais (88,22%), no entanto, 11,78% têm filhos e que, desse total, cerca de 66% estão na faixa de até um salário mínimo e meio de renda familiar *per capita*.

Estes estudantes se configuram como o público alvo do PNAES e apontaram para o desenvolvimento de ações na área de creche para seus filhos, uma vez que a pesquisa também demonstrou que cerca de 71,84% dos estudantes que possuem filhos deixam-nos aos cuidados de familiares durante o tempo em que estão no local de estudo.

Tabela 9 – Perfil dos graduados das IFES brasileiras segundo o número de filhos em 2014

Número de filhos		Total de estudantes
1 filho	Freq.	59.862
	%	6,37
2 filhos	Freq.	33.393
	%	3,55
3 filhos	Freq.	12.672
	%	1,35
4 filhos	Freq.	4.732
	%	0,5
Não tenho filhos	Freq.	828.945
	%	88,22
Total	Freq.	939.604
	%	100

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Tabela 10 – Graduandos das IFES brasileiras com filhos entre 0 e 5 anos segundo o local onde os deixam quando em período de estudo em 2014

Número de filhos		Total de estudantes
Creche da própria Universidade	Freq.	453
	%	0,66
Outra instituição educacional pública	Freq.	4.539
	%	6,58
Instituição educacional privada	Freq.	6.084
	%	8,82
Familiares	Freq.	49.568
	%	71,84
Babá/empregada doméstica	Freq.	2.575
	%	3,73
Traz para a universidade	Freq.	2.437
	%	3,53
Sozinho	Freq.	3.343
	%	4,85
Total	Freq.	68.999
	%	100

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Além dos dados já referidos, os outros indicadores que compõem o perfil dos graduandos das IFES brasileiras do último período evidenciaram que 32,94% deles possuíam um trabalho remunerado e outros 34,34% estavam à procura, 2,45% possuíam um trabalho não remunerado e, 30,27% não trabalhavam e não estavam à procura. Diante disso, pode-se observar que mais de um terço (35,39%) dos estudantes de graduação das IFES brasileiras são trabalhadores e outro terço (34,34%) encontra-se à procura de trabalho.

Com relação ao indicador que aponta à origem escolar desses estudantes, ficou evidenciado que a participação daqueles oriundos da rede pública aumentou a representatividade entre o total de matriculados nas IFES. A participação dos estudantes com esse perfil saltou de um ingresso que representava 49,99% do total em 2009 para um ingresso que representou 64,53% em 2015, um aumento de quase 15 pontos percentuais em menos de uma década. Os graduandos oriundos da rede pública de ensino representaram um percentual de 60,16% do total pesquisado.

Esse dado se torna relevante ao considerar-se que atualmente o público alvo elencado pelo PNAES engloba a origem escolar do estudante, de modo que uma maior participação daqueles que possuem uma vida estudantil inteira dentro da rede pública configura um público potencial maior para atendimento pelo PNAES, o que, por consequência, demandaria mais capacidade de mobilização de recursos – tanto humanos quanto matérias – para atendimento das possíveis demandas.

Tabela 11 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a origem escolar onde cursaram o ensino médio e por faixa de ano de ingresso

Tipo de escola em que cursou o ensino médio		Faixa do ano de ingresso				Total
		2009 ou menos	Entre 2009 até 2011	Entre 2011 até 2013	Entre 2013 até 2015	
Somente em escola pública	Freq.	51.843	148.914	219.795	144.729	565.281
	% (L)*	9,17	26,34	38,88	25,6	100
	% (C)**	49,99	58,16	61,82	64,53	60,16
Maior parte em escola pública	Freq.	5.210	9.926	13.455	7.7710	36.301
	% (L)	14,35	27,34	37,06	24,24	100
	% (C)	5,02	3,88	3,78	3,4	3,86
Maior parte em escola particular	Freq.	5.541	11.964	15.577	9.104	42.185
	% (L)	13,13	28,36	36,92	21,58	100
	% (C)	5,34	4,67	4,38	4,06	4,49
Somente em escola particular	Freq.	41.121	85.250	106.736	62.730	295.837
	% (L)	13,9	28,82	36,08	21,2	100
	% (C)	39,65	33,29	30,02	27,97	31,49
Total	Freq.	103.715	256.054	355.562	224.23	939.604
	% (L)	11,04	27,25	37,84	23,87	100
	% (C)	100	100	100	100	100

(L) \* – Linha

(C) \*\* – Coluna

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Por último, a pesquisa mais recente sobre o perfil dos graduandos evidenciou que, com relação à qualidade de vida, a maior parte deles realiza entre três (31,91%) e quatro (35,95%) refeições diárias, no entanto, ainda existe uma parcela que realiza apenas uma refeição diária (0,44%) e outra que realiza duas (6,91%). Com relação à prática de atividades físicas, a maior parte dos graduandos informaram realizar ocasionalmente essa atividade, cerca de 31,72%, e outra parcela, cerca de 29,23%, informaram não realizar atividade física. As pesquisas

também apontaram para o fato de que a maior parte dos graduandos, cerca de 60,09%, raramente, e somente em extrema necessidade, procura serviços de saúde e ainda que 44,42% fazem uso de bebidas alcoólicas em casos ocasionais e que 79,8% sentem dificuldades emocionais.

Tabela 12 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo o número de refeições diárias

	Número de refeições		Total de estudantes
	Freq.	%	
Uma	4.163	0,44	
Duas	64.896	6,91	
Três	299.853	31,91	
Quatro	337.774	35,95	
Cinco	162.510	17,3	
Seis ou mais	70.406	7,49	
Total	939.604	100	

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Tabela 13 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a frequência com que realizam atividade física

Frequência com que realizam atividade física		Total de estudantes
Diariamente	Freq.	102.188
	%	10,88
Pelo menos três vezes por semana	Freq.	179.317
	%	19,08
Uma vez por semana	Freq.	85.347
	%	9,08
Ocasionalmente	Freq.	298.05
	%	31,72
Não pratica	Freq.	274.677
	%	29,23
Total	Freq.	939.604
	%	100

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Tabela 14 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a frequência com que procuram serviços médicos

Frequência com que procuram serviços médicos		Total de estudantes
Periodicamente (Exames de rotina)	Freq.	204.786
	%	21,79
Periodicamente (Tratamento de saúde específico)	Freq.	154.704
	%	16,46
Raramente (Caso de extrema necessidade)	Freq.	564.615
	%	60,09
Nunca	Freq.	15.499
	%	1,65
Total	Freq.	939.604
	%	100

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Tabela 15 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a frequência com que fazem uso de bebidas alcoólicas

Sexo e faixa etária	Frequência com que os graduandos fazem uso de bebidas alcoólicas em %					Total = 100%
	Nos finais de semana	Várias vezes por semana	Todos os dias	Ocasionalmente	Nunca	
Feminino						
17 anos e menos	6,78	0,22	-	29,26	63,74	3.202
18 a 24 anos	14,27	1,76	0,06	43,43	40,48	338.571
25 anos e mais	11,74	1,28	0,11	45,87	41,01	150.260
Não identificada	-	-	-	56,06	43,94	66
Total	13,45	1,6	0,07	44,09	40,79	492.099
Masculino						
17 anos e menos	6,14	0,49	-	36,73	56,68	2.246
18 a 24 anos	20,52	3,82	0,31	43,45	31,89	283.388
25 anos e mais	19,89	3,98	0,39	47,33	28,41	160.270
Não identificada	37,61	-	-	24,77	36,7	109
Total	20,23	3,86	0,34	44,81	30,77	446.013
Sem declaração						
17 anos e menos	38,1	66,67	-	-	-	21
18 a 24 anos	23,7	20	0,74	34,32	21,11	810
25 anos e mais	18,15	5,9	3,18	46,6	26,17	661
Total	21,45	14,41	1,81	39,28	23,06	1.492
Total geral	16,68	2,69	0,2	44,42	36,01	939.604

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Tabela 16 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo a existência ou não de dificuldades emocionais que podem ter interferido na sua vida acadêmica nos últimos 12 meses

Existência ou não dificuldades emocionais nos últimos 12 meses		Total de estudantes
Sim	Freq.	749.804
	%	79,8
Não	Freq.	189.800
	%	20,2
Total	Freq.	939.604
	%	100

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

Tabela 17 – Perfil dos graduandos das IFES brasileiras em 2014 segundo os tipos de dificuldades emocionais que podem ter interferido na sua vida acadêmica nos últimos 12 meses

Tipo de dificuldade emocional	Total de estudantes	
Ansiedade	Freq.	548.372
	%	58,36
Tristeza persistente	Freq.	181.142
	%	19,28
Tristeza excessiva	Freq.	145.837
	%	15,52
Medo/pânico	Freq.	99.213
	%	10,56
Insônia ou alteração do sono	Freq.	306.038
	%	32,57
Sensação de desespero/desespero/desesperança	Freq.	211.869
	%	22,55
Sensação de desatenção/desorientação/confusão mental	Freq.	181.336
	%	19,3
Problemas alimentares (1)	Freq.	118.022
	%	12,56
Desanimo/falta de vontade	Freq.	420.202
	%	44,72
Sentimento de solidão	Freq.	200.057
	%	21,29
Ideia de morte	Freq.	59.959
	%	6,38
Pensamento suicida	Freq.	38.838
	%	4,13

Total	Freq.	939.604
-------	-------	---------

(1) Problemas alimentares como por exemplo grandes alterações de peso ou apetite, anorexia, bulimia

Observação: aos graduandos foi facultado assinalar mais de uma dificuldade, por isso a soma das frequências não é igual ao total de pesquisados.

Fonte e elaboração: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras – 2014

A centralidade dessas pesquisas para efetivação de uma Política de Assistência Estudantil em nível nacional se expressa no fato de elas revelarem as transformações vivenciadas pelas universidades federais nas últimas três décadas em relação ao público atendido e, principalmente, a partir da Lei de cotas de 2012, evidenciarem que a demanda potencial para atendimento pela PAE, ou seja, famílias com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio e oriundos da rede pública de ensino, correspondem a mais de 50% do total de estudantes matriculados nessas instituições.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) também possui um peso significativo para a trajetória da PAE ao instituir dispositivos normativos relevantes. Esse reflexo pode ser observado pelo estabelecimento dos direitos fundamentais, na prevalência dos princípios democráticos e no processo de democratização da educação, por meio da universalização e da gestão democrática. As concepções que fundamentam o atual Plano Nacional de Assistência Estudantil originam-se nos dispositivos normativos da CF no tangente à compreensão da educação como um direito social e na concepção da assistência social enquanto um dos tripés formadores da seguridade social<sup>43</sup>.

Com relação à educação, o capítulo III da CF de 1988 estabeleceu que:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

<sup>43</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade.
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (CF, 1988).

No que se refere à assistência social, o artigo 203 do Título VIII – Da ordem social – definiu que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

No entanto, a expressão desses princípios não ecoou de forma contundente na sociedade brasileira, o idealizado não foi materializado em grande parte e em diferentes aspectos. A década de 1990 é caracterizada historicamente por um amplo movimento reformista. Essas reformas centralizaram ações no Estado de modo que, ao menos simbolicamente, os problemas no âmbito estatal foram eleitos como as causas principais da crise econômica e social vivenciada pelo país desde o início dos anos 1980 (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). As reformas do Estado, por meio de privatizações e dos princípios de gestão eficiente dos recursos, oriundas, principalmente, do meio empresarial, que desprezavam enfaticamente as conquistas

no campo da seguridade social, seriam o passaporte para a modernização da sociedade brasileira<sup>44</sup> (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Nesse mesmo período, a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), que instituiu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ainda em vigor, e o Decreto Federal nº 2.208 (BRASIL, 1997) (revogado pelo Decreto nº 5.154 (BRASIL, 2004)), que regulamentava os artigos da LDB que tratavam da educação profissional, instituíram as bases reformistas no campo educacional, de modo geral, e da educação profissionalizante, de modo específico.

A LDB de 1996 é, antes de tudo, a legitimação de uma política educacional para o conjunto da sociedade brasileira que se configurou, segundo Manfredi (2016), na contramão dos projetos que vinham sendo discutidos entre os atores vinculados aos movimentos sindicais e populares e no Fórum em Defesa da Escola Pública.

Uma das críticas centrais à efetivação dessa política foi a separação entre o ensino médio e o profissional, o qual originou sistemas e redes distintas que contrariaram a perspectiva de uma especialização profissional como etapa que ocorreria após a conclusão de uma escola básica unitária (MANFREDI, 2016, p. 104).

A crítica em relação à separação entre o ensino médio e o ensino profissional foi acentuada por Manfredi (2016) ao observar que:

1. recompunha a dualidade estrutural, não reconhecendo a educação básica como fundamental para formação científico-tecnológica sólida dos trabalhadores, demandada pela nova etapa de desenvolvimento das forças produtivas, contrariando uma tendência que é mundialmente aceita e defendida por empresários, trabalhadores e governos;
2. supunha ruptura entre o acadêmico, desvalorizado por não ser prático, e o tecnológico, não reconhecendo o caráter transdisciplinar da ciência contemporânea, reforçando a ideia de duas redes, para acadêmicos e para trabalhadores, ao melhor estilo taylorista, que separa dirigentes de especialistas, concepção que atualmente é questionada até pela organização capitalista da produção (MANFREDI, 2016, p.104-105 *apud* KUENZER e FERRETTI, 1999).

A LDB de 1996 expressou princípios que acompanham os dispositivos normativos da CF de 1988 como a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a “gestão democrática do ensino público”. O inciso VIII do art. 4º da referida lei estabeleceu “atendimento ao educando, em todas as etapas da

---

<sup>44</sup> “[...] O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 148).

educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

Dentre esses princípios, a política nacional do livro didático apresenta um avanço significativo quando comparado ao transporte, alimentação e assistência à saúde as quais apresentam configurações variadas e desiguais ao longo do território nacional, porque coube aos estados e municípios da federação, com distintas capacidades de implementação, efetivá-los.

Para a assistência estudantil efetivada na Rede Federal, que abarca as instituições mantidas pela União, a primeira década do ano 2000 foi cenário de movimentações relevantes. A carta intitulada “Assistência Estudantil: uma questão de investimento”, de 2000, e o Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior, de 2001, construído com base nos dados da pesquisa sobre o Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES de 1996/1997 e de 2003/2004, culminaram na Portaria Normativa nº 39 (BRASIL, 2007) que instituiu a primeira versão do Programa Nacional de Assistência Estudantil.

A referida Portaria Normativa destinava-se exclusivamente ao atendimento dos estudantes em situação de vulnerabilidade social vinculados às Universidades Federais. Com a criação dos Institutos Federais, em 2008, houve a necessidade de adequação normativa para que estes também pudessem ofertar assistência estudantil aos seus estudantes. Essa adequação ocorreu 2010 com a publicação do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) que passou a incluir os Institutos Federais no Programa Nacional de Assistência Estudantil.

No quadro 7, construído com base no estudo de Silveira (2012), elencam-se aqueles considerados os principais fatos históricos e normativos que demarcaram a trajetória da política de assistência estudantil brasileira, a partir da década de 1980, e que culminaram na atual PAE que se efetiva tanto nas universidades federais quando nos Institutos Federais.

Quadro 7 – Fatos históricos relevantes para compreensão da trajetória histórica percorrida pela Política de Assistência Estudantil brasileira no período entre 1987 – 2010

<b>Ano</b>	<b>Fato histórico relevante</b>
1987	Criação do FONAPRACE
1988	Promulgação da Constituição Federal, artigo 206, “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.
1994	Realizado um primeiro levantamento amostral do perfil socioeconômico dos alunos de graduação das IFES.
1996	Aprovação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, artigo 3º: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”
1996/1997	Realização da pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.
2000	Carta de apoio: Assistência Estudantil: uma questão de investimento
2001	Elaboração do Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior. Aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2001 – 2010
2003/2004	Realização da 2ª pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.
2007	Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007 cria o Reuni. Elaboração do novo Plano de Assistência Estudantil Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007 instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, em sua primeira versão, a qual não continha os IFs.
2008	Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008 que Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.
2010	Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, instituiu o PNAES em sua segunda versão, incluindo os IFs. Plano Nacional de Educação 2011 – 2020 Realização da 3ª pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.
2014/2015	Realização da 4ª pesquisa: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras.

Fonte: Silveira (2012).  
Elaboração do autor.

As próximas seções do capítulo apresentarão de forma detalhada (princípios, objetivos e áreas de atuação), o objeto de pesquisa e a forma como ocorreu o processo de efetivação desta pesquisa nos Institutos Federais que atuam no RS.

#### 4.3. O DECRETO Nº 7.234 DE 2010 E A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: UM QUADRO NORMATIVO DE AÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIAL NA EDUCAÇÃO

A concepção da educação como um direito de todos e dever do Estado e da Assistência Social como um dos tripés da seguridade social, inauguraram no Brasil um padrão de proteção social afirmativo de direitos, que superou, em certa medida, práticas assistencialistas e clientelistas comuns no período ditatorial anterior (VASCONCELOS; 2010).

De modo geral, a legislação nacional concebeu a educação como um direito fundamental, universal e inalienável e ainda, segundo a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, um instrumento de formação para o exercício da cidadania pela emancipação social.

No entanto, na prática, “o que observamos é que historicamente a educação, apesar das intenções preconizadas nos inúmeros instrumentos normativos, não tem sido um direito exercido por todos os cidadãos” (VASCONCELOS, p. 608, 2010). O campo educacional brasileiro configurou-se, ao longo do tempo, como uma arena de disputa por poder e recursos escassos, ao passo que as classes populares estiveram à margem da disputa ou em posição de desvantagem, o que acarretou a não representatividade das aspirações dessas classes nas estruturas de poder do Estado, em especial no Legislativo e no Executivo. A educação brasileira possui um perfil elitista e antipopular.

Como uma das estratégias para o enfrentamento desse problema público, desde 2010, os governos brasileiros operacionalizam o Plano Nacional de Assistência Estudantil por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído por meio do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010). O PNAES ilustra, como já evidenciado, uma concepção ampliada da política educacional ao configurar-se como um mecanismo de acesso à direito fundamental, que visa à garantia dos recursos necessários para transposição dos impedimentos materiais que influenciam o desempenho acadêmico e a evasão escolar dos estudantes matriculados em Instituições Federais, o que configura uma Política Social<sup>45</sup> de direito inserida na Política de Educação.

A execução e o custeio deste Programa inserem-se no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e sua finalidade, descrita em seu art. 1º, visa “o apoio à permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos presenciais nas

---

<sup>45</sup> Na história do pensamento social, o conceito de política social tem um caráter evolutivo. Define-se em razão de seus componentes históricos e faz referência às formas de proteção social desenvolvidas a partir da segunda metade do século 19 [...]. O que é importante, no entanto, é que a política social está sempre referida a um conceito mais amplo, de sistema de proteção social, entendido basicamente como um conjunto de formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou a totalidade de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio ou as privações. Incluo nesse conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais como (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (ORTUSO, DI GIOVANNI, 2015, p. 766 – 767).

Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), abrangendo os Institutos Federais, os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS) e o Colégio Pedro II, localizado no estado do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2010).

O Programa, em sua concepção geral, apresenta quatro objetivos centrais, elencados no quadro 8.

Quadro 8 – Objetivos do PNAES

Objetivo 1 – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; Objetivo 2 – minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; Objetivo 3 – reduzir as taxas de retenção e evasão; Objetivo 4 – contribuir para a promoção da inclusão social pela educação,
--

Fonte: Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010)

Elaboração do autor

Esses objetivos reforçam o entendimento de que a Política Pública de Educação brasileira, em seus distintos níveis, e não apenas naquele efetivado pelas Instituições Federais, possui acentuadas características segregacionistas. Considerando que, caso ela não possuísse essas características, não haveria necessidade da formatação de uma ação de governo cujos objetivos visam à democratização das condições de permanência, diminuição dos efeitos das desigualdades sociais e regionais que afetam diretamente as condições de permanência, redução das taxas de evasão e retenção e, por último, a eleição da política de educação como um mecanismo de inclusão social. Neste caso, compreende-se que a ação evidencia o problema.

Além disso, esses quatro objetivos expressam as finalidades da materialização de ações no campo da assistência aos estudantes, ou seja, “o mundo ideal” sem o problema a que ele se destina a resolver; ao mesmo tempo, esses objetivos também configuram o conjunto de ideias e valores a partir do qual as Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no RS foram construídas durante a implementação.

Os dispositivos normativos instituídos pelos artigos 3º e 5º desse quadro normativo central estabeleceram definições relevantes porque definiram que sua implementação deveria estar articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão e também porque criaram a definição do público alvo.

Desse modo, os referidos dispositivos normativos são centrais para a compreensão do processo de implementação, porque possibilitam interpretações e

abrem a possibilidade de definições por parte dos atores implementadores para que decidam sobre a forma como pode ocorrer essa articulação entre assistência estudantil e atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como possam estabelecer critérios de seleção que caracterizam o público alvo. Em última análise, abriu-se a possibilidade de os atores implementadores restringirem ou ampliarem o acesso do público alvo.

A partir de uma perspectiva de análise, torna-se possível abordar a questão sobre como o “pensado” pelos formuladores foi efetivado pelos burocratas do nível de rua.

No modelo elaborado para o estudo (Figura 3), parte daquilo que denominamos de momento de ressignificação 1 tem sua origem nos dispositivos normativos estabelecidos nesses dois artigos, sobretudo no que tange a essa articulação e à construção social do público alvo. O quadro 9 apresenta esses dispositivos.

Quadro 9 – Primeiras concepções sobre implementação e definições sobre o público alvo estabelecidas no quadro normativo central

<p>Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.</p> <p>Art. 5º Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar <b>per capita</b> de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.</p> <p>Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no <b>caput</b>, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:</p> <p>I – requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no <b>caput</b> do art. 2º (objetivos); e</p> <p>II – mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.</p>
---

Fonte: Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010)

Elaboração do autor

Pode-se perceber que essa articulação entre assistência estudantil e as atividades de ensino, pesquisa e extensão, estabelecida no art. 3º, apresenta elementos de conteúdo, mas não de forma, o que implica, na prática, formas particulares de materialização, ou mesmo, como nos casos estudados, sua inexistência. As questões sobre a operacionalização do PNAES nos IFs do RS que abrangem a forma como ocorreu essa articulação são aprofundadas no capítulo 6.

Outra questão relevante para a implementação definida no quadro normativo central se relaciona com o público alvo. O PNAES, em seus arts. 3º e 5º, constituiu-se como uma ação voltada exclusivamente para estudantes regularmente

matriculados em cursos presenciais ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior, com atendimento prioritário aos oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio.

No entanto, ficou evidenciado que esses dois dispositivos normativos, que constroem o público alvo da Política, ainda que aparentemente bem definidos, foram interpretados de formas particulares e, como resultado, demonstraram a construção social de públicos alvos com características particulares em cada um dos três IFs que atuam no estado do RS.

Por exemplo, os quadros normativos secundários, construídos durante o processo de implementação e que instituíram a Política de Assistência Estudantil do IFFAR, apresentaram uma concepção ampliada sobre seu público alvo em comparação aos dispositivos elencados no quadro 9 e em comparação as PAEs implementadas no IFRS e no IFSul.

No IFFAR, foi implementada uma política de alimentação escolar que abrange todos os estudantes matriculados em cursos técnicos ofertados nas modalidades integrado e subsequente, que independe da renda familiar *per capita* e da origem escolar do estudante (se oriundo da rede pública ou da rede privada). Com relação à sua política de benefícios, que se efetiva pela transferência de recursos financeiros diretamente aos estudantes em formato de bolsa, ela engloba o atendimento dos matriculados em cursos ofertados na modalidade EAD. O resultado dessas duas características é que, em relação à construção social do público alvo, a PAE implementada no IFFAR configurou-se como a mais abrangente em comparação às PAEs do IFSul e no IFRS.

Em contraponto, no IFSul, os estudantes vinculados a sua PAE e atendidos por ações que englobam a transferência de recursos financeiros na forma de bolsas (alimentação, moradia e transporte), em razão da insuficiência de recursos orçamentários para atendimento da demanda, são aqueles matriculados na modalidade de ensino presencial, com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo. Os estudantes da faixa salarial entre um e um salário mínimo de renda familiar *per capita*, e aqueles já possuem um curso técnico ou de graduação, quando matriculados no mesmo nível de ensino, não se configuram como o público alvo da PAE do IFSul, mesmo que em comprovada situação de vulnerabilidade social.

Deste modo, o público alvo da PAE do IFSul se configurou, na comparação com o quadro normativo orientador da implementação e com as PAEs do IFRS e do IFFAR, como o mais restritivo.

No IFRS, os quadros normativos secundários que instituíram sua PAE construíram dois públicos para atendimento, cujo marcador central é a situação de vulnerabilidade social do estudante. A referida PAE estabeleceu ações de assistência estudantil de caráter universal, ofertadas pelas equipes multiprofissionais das Coordenadorias de Assistência Estudantil, no nível dos *campi*, cujo público alvo são todos os estudantes matriculados na Instituição sem qualquer distinção, e ações de AE, que se efetivam por meio de um Programa de Benefícios, cujas ações têm como objetivos a equidade de oportunidades e a melhoria das condições socioeconômicas, tendo público específico os estudantes que preencham critérios de vulnerabilidade social.

As ações de assistência das três PAEs pesquisadas, as quais não envolvem a transferência de recursos financeiros aos estudantes, ou seja, os atendimentos realizados pelas equipes multidisciplinares dos *campi*, como por exemplo, atendimentos sociais, atendimentos psicológicos, atendimentos pedagógicos e atendimentos na área da saúde, são efetivados em benefícios de todos os estudantes matriculados em cursos presenciais, não havendo nenhum tipo de recorte que caracterize um público específico.

Compreende-se que esses mesmos dispositivos normativos apresentados no quadro 9 expressam uma ideia que nos leva ao entendimento de que o PNAES não apresenta uma finalidade em si, ou seja, seu objetivo não é a distribuição de assistência estudantil ao maior número possível de estudantes, mas sim, uma ação estratégica de enfrentamento da questão social, amplamente relacionados à ausência de recursos materiais que se expressam na evasão, na retenção e no abandono escolar, focalizada em um grupo específico.

O PNAES configura-se, portanto, como uma ação governamental de apoio à Política de Educação brasileira executada pelo nível federal. Essas definições, expressas no quadro normativo central, reverberaram nos quadros normativos secundários que instituíam as PAES dos Institutos pesquisados, sobretudo por meio de dispositivos regulatórios que exigem frequência e aproveitamento mínimos dos estudantes assistidos. Esses dispositivos normativos que exigem contrapartida

apontam que tanto o PNAES quanto as Políticas de AE que se originaram a partir dele, mesmo que disponibilizem ações que socorram problemas materiais, não perdem seu foco na questão da conclusão do percurso formativo dos estudantes assistidos e, ao mesmo tempo, em certo aspecto, normatizam o comportamento do público a elas vinculados na direção do estudo e da conclusão do percurso formativo.

Outra questão relevante para implementação do Programa, expressa no quadro normativo central, estabelece que serão atendidos apenas estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior. Diante dessa normatização, os estudantes dos cursos ofertados na modalidade à distância (EAD) estão excluídos e não podem participar dos editais de seleção.

A exclusão dos estudantes matriculados em cursos ofertados na modalidade EAD revela um dado particular ao considerarmos que, no ano de 2017, cerca de 16,82% dos estudantes dos IFs do RS estavam matriculados em cursos ofertados nessa modalidade e, mesmo que sujeitos aos problemas de retenção, evasão e abandono do percurso formativo e, ainda que possuíssem o perfil para atendimento, não foram atendidos, nem mesmo tiveram a possibilidade de concorrer nos editais de seleção porque estavam matriculados em uma modalidade de ensino diferente da estabelecida no quadro normativo central. Em 2018, os estudantes matriculados nesses Institutos Federais na modalidade EAD representaram 17,76% do total de matrículas.

Os dados da Plataforma Nilo Peçanha demonstram que em 2018, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, possuía um total de 964.593 matrículas ofertadas, deste total, cerca de 134.897, ou seja 13,98%, foram na modalidade EAD. Esse público, de acordo com o quadro normativo central, não integrava o público alvo eleito pelo PNAES.

Quadro 10 – Quantitativo de estudantes matriculados nos IFs do RS em 2017

Instituição	Total de estudantes matriculados em 2017	Matrículas presenciais	Matrículas EAD
IFRS	25.577	21.352	4.225
IFSul	21.357	16.753	4.604
IFFAR	13.278	11.975	1.303
Totais	60.212 (100%)	50.080 (83,17%)	10.132 (16,82%)

Fonte de dados: PNP  
Elaboração do autor

Quadro 11 – Quantitativo de estudantes matriculados nos IFs do RS em 2018

Instituição	Total de estudantes matriculados em 2018	Matrículas presenciais	Matrículas EAD
IFRS	27.366	22.460	4.906
IFSul	24.369	17.594	6.775
IFFAR	14.859	14.708	151
Totais	66.594 (100%)	54.762 (82,23%)	11.832 (17,76%)

Fonte de dados: PNP

Elaboração do autor

O segundo parágrafo do Art. 3º estabelece que “cabará à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados” (BRASIL, 2010). A determinação expressa nesse dispositivo normativo é um dado relevante e com força explicativa para se compreender por que, a partir de um mesmo quadro normativo, as Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos pesquisados apresentam características que as diferenciam entre si.

A possibilidade de os atores do processo de implementação definirem as metodologias e os processos de seleção dos estudantes foi um caminho investigativo revelador, que será explorado com maior detalhamento no subtítulo 4.3 do próximo capítulo. A empiria da pesquisa revelou o que já se havia encontrado na revisão teórica. Em alguns momentos do processo de implementação, sobretudo aqueles que não estão normatizados e onde há a possibilidade do exercício de um maior poder de discricionariedade, a historicidade de certas práticas podem apontar para o caminho a ser seguido, reforçando, dessa forma, práticas anteriores a implementação. Isso foi observado, por exemplo, na constituição da verba de financiamento das ações de assistência estudantil e na universalização da alimentação que ocorrem na PAE do IFFAR.

No IFFAR, além da verba de custeio oriundas do PNAES com obrigatoriedade de gasto no campo da AE, há um dispositivo normativo que estabelece que todos os seus *campi* e a Reitoria devem reservar 5% de suas verbas de custeio para serem aplicadas em assistência estudantil. Ao pesquisar essa prática identifica-se que ela é anterior à criação do Programa e já era realizada nos *campi* agrícolas que originaram o IFFAR. Da mesma forma, a universalização da alimentação também possui relação com as práticas de AE realizadas antes do advento do PNAES, porque no Centro Federal de Educação tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete, instituições que

originaram o IFFAR, em razão de suas posições geográficas, situadas no interior dos municípios e que dificultavam o deslocamento dos estudantes no intervalo do meio dia, e também em razão do número de estudantes matriculados em regime de internato, a oferta de alimentação era questão central para a permanência dos estudantes. Em certa medida, essas práticas anteriores à criação do PNAES, impactaram na construção das normatizações que regulamentam uma política de alimentação para todos os estudantes no presente e na definição de um cofinanciamento para a sua PAE.

Esses argumentos foram observados a partir do seguinte relato de um dos Burocratas de Médio Escalão (BME) entrevistado para esse estudo:

BME 3

[...] do ponto de vista da escola a gente sempre teve um envolvimento muito forte com a questão da assistência estudantil, especialmente pela configuração da Escola Agrotécnica de Alegrete que era muito parecida com então CEFET de São Vicente, porque a gente sempre trabalhou desde que a Escola foi criada em 1954, [...] com estudantes que residiam na Instituição. Então o fato de se ter o que à época se chamava alojamento e hoje a gente chama casa do estudante, e também o refeitório, o restaurante, então a questão da assistência estudantil sempre foi muito vigorosa. No tempo da Escola, antes do advento dos Institutos [...], essa relação com a assistência estudantil sempre foi muito forte porque a maioria dos estudantes da Escola, eles eram moradores, eles residiam lá, então todo esse trabalho a gente sempre teve um envolvimento muito grande, início de ano, por exemplo, a gente ter que ficar todos os dias até a noite para acompanhar os alunos, umas crianças de treze, quatorze anos longe de casa, então a gente sempre teve um envolvimento muito grande e na Escola, sempre se aplicou muitos recursos do orçamento para dar sustentação tanto para a casa dos estudante quanto ao refeitório. Depois, quando aconteceu a constituição do Programa Nacional, foi exatamente no período de transição [...], mas é importante que a gente registre que o IFFAR mesmo antes do Decreto ele já tinha sua própria Política, quando o IFFAR foi constituído nós definimos [...], nós criamos essa questão dos 5%, no mínimo cada unidade tem que destinar 5% do seu recurso de funcionamento inclusive a unidade Reitoria, para as ações de AE, mas é claro que Alegrete e São Vicente, pela estrutura, sempre aplicaram muito mais do que isso [...].

Dentre os três Institutos Federais pesquisados, o IFFAR foi o único que apresentou uma PAE custeada com recursos para além dos oriundos do PNAES e uma política de alimentação abrangente não vinculada à situação de vulnerabilidade social dos estudantes. Compreende-se, portanto, que essas decisões possuem uma relação estreita com a historicidade institucional, a qual se manifestou nos momentos de tomada de decisão que resultaram em uma PAE com desenho particular, que se diferencia das demais em razão de sua abrangência.

Os IFs passam a se configurar como instituições que podem ofertar o PNAES a partir do dispositivo normativo estabelecido no Art. 4º, quando se define que “[...] as ações de assistência estudantil serão executadas por instituições

federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia [...]” (BRASIL, 2010).

Isso ocorre porque a trajetória histórica das demandas por assistência estudantil tem sua gênese vinculada às Universidades Públicas. Esse entendimento advém do fato que a Portaria N° 39, de dezembro de 2007, que institui o PNAES em sua primeira versão, é anterior à data de criação dos IFs, que somente ocorreu em 2008. O Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) é uma atualização da referida Portaria, que inclui os IFs na PAE.

O conhecimento desses fatos, junto da análise dos Artigos 3º e 4º do quadro normativo central, demonstram que o PNAES não foi um Programa desenhado para atender às necessidades dos estudantes dos IFs porque: 1) exclui o atendimento de estudantes matriculados em cursos ofertados na modalidade EAD, modalidade essa que representa um número significativo de estudantes e, 2) os Institutos Federais adentram no rol de instituições que podem ofertar o programa apenas no artigo 4º, em razão da primeira versão do Programa ser anterior a sua criação.

O quadro normativo central, além de definir o público alvo do programa e as metodologias de seleção, ainda que de forma fluida, também elenca nove áreas para o desenvolvimento das ações de assistência estudantil, que são apresentadas no quadro 12.

Quadro 12 – Áreas eleitas como centrais para o desenvolvimento das ações de assistência estudantil

Área 1 – Moradia Estudantil; Área 2 – Alimentação; Área 3 – Transporte; Área 4 – Atenção à Saúde; Área 5 – Inclusão Digital; Área 6 – Cultura; Área 7 – Esporte; Área 8 – Creche; Área 9 – Apoio Pedagógico; Área 10 – Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.
---

Fonte: Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010)

Elaboração do autor

A construção da Política de Assistência Estudantil brasileira, de modo geral, e a eleição dessas áreas estratégicas de atuação, de forma específica, possuem relação significativa com a atuação do FONAPRACE, órgão de assessoramento da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

O FONAPRACE constitui-se, desde sua criação no final da década de 1980, como um ator relevante para o campo da assistência estudantil por três razões que se sobressaem: Primeiro, por reinserir e atualizar o tema da assistência estudantil na agenda pública brasileira; segundo, por ser o órgão responsável pela condução das pesquisas nacionais sobre o perfil dos estudantes das Universidades Públicas Federais, que serviu de base, por exemplo, para determinar as áreas de atuação do PNAES; terceiro, por ser o órgão que pautou diferentes governos por ações efetivas de AE que culminaram na Portaria N° 39 de 2008 e, posteriormente, no Decreto 7.234 (BRASIL, 2010).

A definição dessas áreas para o desenvolvimento das ações da assistência estudantil carrega uma historicidade, como demonstrado no subtítulo 3.1 onde se evidenciou que a efetivação das ações pioneiras no campo da AE ocorrera por meio da oferta de moradia e alimentação. As pesquisas sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras, capitaneadas pelo FONAPRACE, revelaram as áreas que afetavam com maior intensidade a permanência dos estudantes durante seu percurso formativo. Desse modo, a decisão sobre as áreas em que as ações de AE devem ser desenvolvidas foi pautada por uma série histórica de pesquisas científicas.

Por último, o quadro normativo central estabelece que as despesas orçamentárias do Programa ocorrerão por conta da dotação orçamentária consignada ao Ministério da Educação. Sobre esse ponto, interessa-nos conhecer as dotações orçamentárias e a forma de execução, esses aspectos serão discutidos ao abordarmos os subprocessos operacionais.

Para uma possível compreensão sobre como ocorreu na prática a interação entre os documentos orientadores, os atores da implementação e a possibilidade de escolha que caracterizam as políticas de AE dos IFs que atuam no RS de diferentes formas, justifica-se a necessidade da utilização da abordagem *Bottom Up*. As normas e o controle importam, mas os atores do processo de implementação também, porque em muitos casos, como por exemplo, na definição de metodologias de seleção de estudantes, os atores são duplamente importantes, primeiro, porque são uma fonte de dados e segundo, porque são a própria explicação do fato.

Com esse argumento não é negada a importância da análise do processo histórico de construção das normas e regras, uma vez que a análise do processo de

constituição dos IFs em 2008, em particular, o caso dos institutos pesquisados, visa demonstrar que naquele momento se pode observar o surgimento de uma nova institucionalidade, no entanto, a partir de uma estrutura física de um quadro de pessoal preexistentes. Tal fato pode ter influenciado o desenho das PAEs de cada um dos três IFs que atuam no RS.

Diante destas explicações sobre o quadro normativo que orientou a implementação e originou, durante a fase de implementação, Políticas de Assistência Estudantil distintas, no próximo capítulo será abordada a trajetória histórica e também serão abordados os contextos organizacionais das instituições federais de ensino responsáveis pela efetivação da política educacional de nível técnico onde a implementação se efetivou.

## **5. OS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: O CONTEXTO ORGANIZACIONAL ONDE A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAES SE EFETIVOU**

No Brasil, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 operacionaliza o Plano Nacional de Educação, este último, instituído, pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. O PDE está dividido em quatro eixos moderadores, que são a alfabetização, a educação básica, a educação superior e a educação profissional (BRASIL, 2007).

A Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008) foi o quadro normativo orientador a partir do qual a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) foi implementada. Esse mesmo quadro criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) que são os responsáveis pela execução da política educacional correspondente ao eixo profissional. Além dos IFs, integram a RFEPCT, a Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR), os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG), as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II do estado do Rio de Janeiro.

A Instituição destes IFs ocorreu a partir de estruturas físicas e de quadros funcionais já existentes que abarcaram tanto os CEFETS e as Escolas Técnicas Federais quanto as Escolas Agrotécnicas vinculadas às Universidades Federais que optaram pela nova institucionalidade.

O objetivo de criação dos IFs, de acordo com a visão do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), foi o de contribuir para o desenvolvimento educacional e socioeconômico brasileiro por meio da educação em áreas estratégicas como a técnica, a tecnológica e por meio da formação de professores (MEC, 2010).

No entanto, este processo de construção da RFEPCT e dessa institucionalidade que resultou nos IFs, remete a uma longa trajetória histórica em formação de mão-de-obra técnica e especializada para o mercado de trabalho cuja gênese formativa são “as Casas de Educandos e Artífices” entre os anos de 1840 e 1856, ainda no período colonial. Essas casas adotavam um modelo de aprendizagem baseado em ofícios, cuja inspiração advinha do modelo militar,

inclusive no que se refere aos padrões de hierarquia e de disciplina, como observa Manfredi (2016).

[...] crianças e jovens em estado de mendicância eram encaminhados para essas casas, onde recebiam instrução primária – no âmbito da leitura, da escrita, da aritmética, da álgebra elementar, da escultura, do desenho, da geometria, entre outros – e aprendiam alguns dos seguintes ofícios: tipografia, encadernação, alfaiataria, tornearia, carpintaria, sapataria, entre outros. Concluída a aprendizagem, o artífice permanecia mais três anos no asilo, trabalhando nas oficinas, com a dupla finalidade de pagar sua aprendizagem e formar um pecúlio, que lhe era entregue no final do triênio (MANFREDI, 2016, p. 55).

Essas casas eram mantidas por recursos estatais e a instrução profissional era ministrada nos arsenais militares e oficinais particulares. O público atendido era constituído, em grande parte, de órfãos e “desvalidos”, o que caracterizou, segundo Manfredi (2016), uma ação mais voltada para o campo da “caridade” do que para a instituição de uma política educacional.

Os Liceus de artes e ofícios, constituídos no período posterior, originaram-se dessas Casas de Educandos e Artífices e de algumas iniciativas da sociedade civil. Os Liceus eram custeados, diferentemente das Casas, por quotas de sócios e doações de benfeitores<sup>46</sup>. Entre os anos de 1858 até 1886 foram criados Liceus de Artes e Ofícios em cidades como o Rio de Janeiro (1858), Salvador (1872), Recife (1880), São Paulo (1882), Maceió (1884) e Ouro Preto (1886), de modo que o acesso da população escravizada a essas Instituições era restrito.

Durante o período imperial as práticas educativas, tanto as da iniciativa privada quanto as promovidas pelo Estado, expressaram duas concepções distintas, mas complementares e que, ao menos simbolicamente, são relevantes para compreensão da atual política de educação profissional:

[...] uma de natureza assistencialista e compensatória, destinada aos pobres e desafortunados, de modo que, mediante o trabalho, pudessem tornar digna a pobreza, a outra dizia respeito à educação como um veículo de formação para o trabalho artesanal, considerado qualificado, socialmente útil e também legitimado da dignidade da pobreza (MANFREDI, p.57, 2016).

Tais iniciativas se constituíram como mecanismos de disciplinamento dos setores populares e legitimação da estrutura social altamente excludente herdada do período colonial anterior.

---

<sup>46</sup> “Sócios e benfeitores eram membros da burocracia do Estado, nobres, fazendeiros e comerciantes. O entrecruzamento dos quadros de sócios com os quadros da burocracia estatal permitia a essas sociedades se beneficiarem de dotações governamentais” (MANFREDI, 2016, p. 56).

A partir de 1889, com o fim do período Imperial e início do período Republicano, os Liceus ampliaram seu campo de atuação e se constituíram como base para construção de uma rede nacional de escolas profissionalizantes. Medidas efetivas para transformar as escolas de aprendizes em um sistema nacional de educação profissional, no contexto de desenvolvimento industrial capitalista, tanto como modo de produção como modo de vida, revelaram certo protagonismo da classe trabalhadora.

Diante de um clima de contestação social e política, oriunda de movimentos grevistas organizados pela classe trabalhadora, o ensino profissional foi utilizado pela burocracia estatal como:

[...] um antídoto contra o apregoamento das ideias exóticas das lideranças anarcossindicalistas existentes no operariado brasileiro, o qual, na época, era majoritariamente formado por imigrantes estrangeiros. Além disso, outra facção das classes dominantes, o grupo dos chamados industrialistas, não só entendia que o ensino profissional serviria como poderoso instrumento para fazer frente ao avanço do movimento operário, mas também, a exemplo dos países europeus e dos Estados Unidos, defendia o ensino público como instrumento de emancipação econômica, social e política (MANFREDI, 2016, 60).

A tradução desse entendimento em medidas concretas ocorreu por meio do Decreto nº 7.566 (BRASIL, 1909), que criou 19 (dezenove) Escolas de Aprendizes e Artífices, uma em cada unidade da federação, exceto no RS. Essas Escolas estavam vinculadas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e eram destinadas ao ensino profissional em nível primário de forma gratuita. As finalidades educacionais dessas escolas eram a formação de operários e contramestres através do ensino prático e de conhecimentos técnicos, socializados em oficinas de trabalhos manuais ou mecânicos mais convenientes e necessários ao Estado da Federação em que a escola funcionasse (BRASIL, 1909).

Como parte das Escolas de Aprendizes e Artífices, foram criados cursos noturnos obrigatórios, cursos primários para analfabetos e cursos de desenho (MANFREDI, 2016). Quanto ao público dessas escolas:

Art. 6º Serão admitidos os indivíduos que o requererem dentro do prazo marcado para a matrícula e que possuírem os seguintes requisitos, preferidos os desfavorecidos da fortuna: idade de 10 anos no mínimo e de 13 anos no máximo; não sofrer o candidato molestia infecto-contagiosa, nem ter defeitos que o impossibilitem para o aprendizado de ofício (BRASIL, 1909).

A política educacional do Estado Novo no período legitimou uma ruptura institucional entre o trabalho manual e o trabalho intelectual ao estruturar uma arquitetura educacional que demarcava a divisão social na estrutura escolar, ou seja, nas palavras de Manfredi (2016), “um ensino secundário destinado às elites condutoras e aos ramos profissionais e o ensino médio destinados às classes menos favorecidas” (p.71).

O Estado brasileiro, nesse período, assumiu um papel central enquanto agente de desenvolvimento econômico. A substituição do modelo agroexportador pela industrialização materializou-se em razão dos acentuados investimentos públicos na criação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento de um parque industrial brasileiro.

Essa centralidade do Estado resultou na criação de grandes companhias estatais e também na constituição de aparelhos burocráticos de administração pública em todos os setores de atividades. Além de ter se tornado um centro dinamizador do desenvolvimento econômico, o Estado também se transformou na arena privilegiada para a tomada das decisões relativas aos rumos da economia, em favor dos interesses dos grupos empresariais tornando o aparelho burocrático permeável ao jogo dos interesses privados, gerando, a longo prazo, a privatização do público (MANFREDI, p.71, 2016).

Frente a esse contexto, o sistema educacional, de modo geral, e a Educação profissional, de forma específica, experimentaram novas configurações. As poucas instituições dedicadas ao ensino de ofícios artesanais e manufatureiros transformam-se em uma rede de escolas, o que ocorreu por meio de ações coordenadas pelo governo central em atuação conjunta com os governos estaduais.

Outros atores adentram no campo da educação profissional nesse período, como, por exemplo, a Igreja Católica, por meio da rede Salesiana de escolas, trabalhadores organizados em associações de socorro mutuo e membros da elite cafeeira (MANFREDI, 2016).

O público da educação profissional alterou-se e passou a incluir os setores populares urbanos que se transformariam em mão-de-obra assalariada. A instituição de um sistema de ensino profissional constituiu-se em um processo institucionalizado de qualificação e disciplinamento dos trabalhadores dos setores urbanos.

Entre as décadas de 1930 e 1950, a rede de educação profissional passou por diferentes institucionalidades. Em 1937 ocorreu a transformação das Escolas de

Aprendizes e Artífices em Liceus Profissionais, em razão da reestruturação do Ministério da Educação e Saúde e da criação da Divisão do Ensino Industrial e do Departamento Nacional de Educação. Em 1942, as Escolas Industriais e técnicas passaram a ser subordinadas ao Ministério da Educação e Saúde e o ensino profissional passou a ser equiparado ao nível médio. Em 1959, as Escolas Técnicas passaram a ter autonomia didática, técnica, financeira e administrativa, criaram-se novos cursos técnicos e teve início a formação técnica de nível superior, posteriormente denominadas de Engenharias Operacionais.

Esse modelo, construído a partir da década de 1930, também combinou, em certa medida, o cerceamento e o enquadramento normativo das associações de trabalhadores a uma política de convencimento e disputa por hegemonia no plano ideológico. A instauração de um sistema corporativista de representação sindical, ao mesmo tempo que bloqueou as iniciativas da classe trabalhadora, favoreceu a construção de um sistema educacional profissional paralelo ao sistema público organizado. O sistema “S” teve como suas primeiras manifestações o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e o Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), em 1946.

A partir de 1978 as Escolas Técnicas Federais passaram a ser chamadas de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS). Esses Centros se constituíram como referência em pesquisa na área técnica industrial e na oferta de cursos de graduação e pós-graduação. Além desses cursos, os CEFETS abarcavam como atividade central a formação de professores por meio de cursos de licenciatura e cursos de extensão.

Os CEFETS ganharam essa “nova” institucionalidade no contexto de supressão democrática instaurado pelo regime militar. Nesse mesmo período histórico, que passa pelo golpe de 1964, as agências de Educação Profissional do sistema “S”, em especial o SENAI, construídas de acordo com a ótica dos setores empresariais, se mantiveram como um sistema paralelo e apresentaram expansão considerável (MANFREDI, 2016).

O plano estratégico de desenvolvimento econômico dos governos militares esteve centrado em grandes projetos nacionais, como por exemplo, a construção do polo petroquímico do RS, a expansão da exploração e produção de petróleo na bacia de campos na Bahia e no Sergipe, a construção da usina de Itaipu e os polos

agropecuários e agrominerais da Amazônia. Enquanto consequência desse plano estratégico as Instituições (públicas e privadas) de formação profissional desempenharam papel relevante para formação de mão-de-obra de forma maciça

Neste mesmo período ocorreu a revitalização do Programa Intensivo de Formação de Mão de Obra (PIFMO). Esse Programa havia sido criado em 1963 no governo de João Goulart para o treinamento acelerado de força de trabalho para diversos setores da economia. Segundo Manfredi (2016), o treinamento ministrado pelos convênios PIFMO foi executado pelas Instituições de formação profissional existentes.

Ao longo do tempo, os CEFETS desempenharam papel central para a Política de Educação Profissional devido à exclusividade, em nível federal, na execução desse segmento educacional estratégico e central para a formação de mão-de-obra especializada. Alguns dos atores entrevistados para esse trabalho ingressaram no serviço público ainda dentro desta Institucionalidade, ou seja, antes da criação dos IFs em 2008, como é o caso dos Burocratas de Médio Escalão (BME) 1 e 3, e dos trabalhadores em Assistência Estudantil (TAE) 5 e 6.

A partir da análise dessas entrevistas, evidenciou-se que, diferentemente das Universidades Federais, os IFs não possuem uma historicidade de reivindicações no campo da assistência estudantil, portanto não há documentos nem bibliografias sobre o tema e, por isso, os relatos dos referidos entrevistados tornam-se relevantes uma vez que descrevem a historicidade das práticas de assistência estudantil que eram realizadas antes da criação dos IFs e antes do advento do PANES.

O reitor do IFSul e a reitora do IFFAR, BME 1 e BME 3 possuem uma trajetória profissional semelhante em suas Instituições de origem, ou seja, servidores públicos da carreira docente que ingressaram nas instituições que originaram os Institutos Federais pós Constituição de 1988. Além disso, antes de ocuparem o cargo diretivo mais elevado, passaram por cargos intermediários dentro da estrutura organizacional, como se evidencia nos estratos de entrevistas que seguem.

**BME 1**

Assim então, começou lá em 1982, 1981, na verdade quando eu entrei para antiga Escola Técnica Federal de Pelotas. Eu fui aluno e fiz o curso de eletrônica, sai em 1984. E aí tu crias todo um vínculo com a Instituição, que tinha todo um padrão de qualidade, de exigência, e de possibilidades [...]. Aí eu voltei em 1992 como professor para essa escola, ainda escola Técnica Federal [...] como professor da área de informática. Como era informática e na época a informática estava começando a se espalhar, muitas oportunidades surgiam para a gente trabalhar, não só como professor, então eu tinha minha carga horária de professor, fazia cursos de extensão, fazia cursos internos para servidores e, a partir daí, começou a surgir oportunidades de gestão e

coordenações. Trabalhei em diversas coordenadorias, antigamente a microinformática, depois ela se transformou em meios e suportes e basicamente o que era? Começar a gerar uma rede interna de acesso à internet para toda a Instituição, para toda a Escola Técnica, começar a cuidar da manutenção dos equipamentos nos laboratórios [...] em 1999 foi criado o CEFET, nessa mesma época eu comecei a trabalhar com educação à distância, a gente fez uma especialização na área na UNB, junto com alguns outros colegas e, partir daí, a gente começou a implantar a EAD com meios tecnológicos por meio da internet em diversas experiências e projetos [...] fizemos um monte coisas nessa área, andou legal, cheguei a ser vice presidente da UNIRED que é uma união de todas as instituições de ensino públicas do Brasil em torno da EAD. E a ideia era fomentar cada vez mais a EAD. Isso durou até 2005, nessa época também, começou a ofertar um curso técnico na área de informática no qual eu fui coordenar. Tinha sempre o lado de gestão e o lado educacional juntos, andavam as duas coisas mais ou menos juntas. [...] em 2006 [...], não tinha terminado meu mestrado ainda, fui convidado [...] para implantar o campus Passo Fundo, fui na época como gerente de ensino, hoje chefe de ensino, e fiquei lá até 2009. [...] o Reitor então me convidou para trabalhar junto ao gabinete em momento de estruturação porque nós havíamos virado de CEFET para IFSul, em 28/12/2008, então em 2009, [...] dentro desse novo contexto, ou seja, ainda estava sendo formatado sem muita clareza sobre como que ia ser esse negócio de IFSul, de Instituto Federal, e de um serie de interrogações, mas ainda num momento muito forte de expansão da educação profissional e tecnológica do país [...]. Essa expansão eu participei basicamente já na gestão. [...] no gabinete, trabalhei como assessor [...] depois foi criada a Diretoria Executiva, depois mais adiante se criou o Departamento de Seleção vinculado à Diretoria Executiva, mas basicamente o trabalho que eu fazia era aquele que aparecia novo e que não tinha uma Pró-reitora ou um setor pronto e naqueles projetos que [...] que tinha que estar envolvido para dar um gás, uma prioridade, então a gente trabalhou nessa função aí até 2012. Aí em 2012 teve a eleição (para um novo reitor) [...] a gente fez um trabalho em conjunto [...] no início da gestão continuei como diretor executivo, depois foi criado o cargo de vice-reitor, aí assumi o cargo [...] fico até 2015 quando eu saio da gestão e volto para a sala de aula, voltei depois de 10 anos afastado e volto para a área tecnológica de TI do campus Pelotas novamente, antiga escola técnica [...]. 2017 me candidato a Reitor e aí chego à reitoria, julho de 2017 assumo e agora estou há um ano e um mês nessa função, dando todo o gás, viajando muito, para a gente poder dar conta de conhecer um pouco mais a realidade dos *campi* e tentar aí dirimir as dúvidas e os problemas que aparecem nos *campi*.

Com relação a BME 3, Reitora do IFFAR, ao relatar parte de sua trajetória profissional naquela Instituição, pode-se observar essa característica de “conhecer um pouco de tudo” dentro da estrutura organizacional devido a uma trajetória iniciada no começo da década de 1990. Outra questão relevante observada nas falas dessa entrevistada diz respeito ao envolvimento do seu campus de origem com questões de assistência estudantil antes mesmo da nova Institucionalidade trazida pelos IFs e da criação do PNAES. Algumas dessas práticas se propagaram ao longo do tempo, como por exemplo, a alimentação estudantil para os estudantes independentemente de origem escolar, renda familiar *per capita* e situação de vulnerabilidade social, e caracterizaram a PAE do IFFAR construída durante a implementação.

#### BME 3

Eu ingressei na escola Agrotécnica Federal de Alegrete em 1992, no primeiro concurso público que houve depois da Constituição Federal de 1988 como docente, sou professora na área de zootécnica e atuei desde então na docência e fui me ocupando de uma série de outras coisas. Eu ousou dizer que não tenha nada que eu não tenha feito durante essa trajetória, desde de ser presidente de comissão de licitação, sem entender nada de licitação, porque na época nós éramos

muito poucos e a gente tinha que fazer absolutamente de tudo. Depois eu ocupei uma série de cargos de gestão e fui eleita duas vezes diretora de campus, na época escola Agrotécnica, e quando se deu, em 2003, começou meu primeiro mandato e quando se deu o processo de constituição dos Institutos eu estava no meu segundo mandato como diretora da escola [...].

No campo da assistência estudantil, as práticas relatadas por esses atores evidenciaram certas características que remetem à descontinuidade, à diversidade e à instabilidade das configurações, como por exemplo, a ausência de recursos de financiamento específico, ausência de equipes de trabalho, ausência de processos de trabalho estruturados e de normatizações. De acordo com o relato do BM1 e da trabalhadora em AE 5, sobre as práticas de assistência estudantil no IFSul nas décadas de 1980 e 1990, observa-se que:

BME 1

[...] o que se tinha era basicamente um caixa escolar dentro da Instituição, essa caixa escolar ela era assim: tinha uma receita com a cobrança de provas de vestibular, de processo seletivo, um projeto ou outro que aparecia e esse recurso, então, ele era para atender algumas questões de alunos com necessidades de locomoção, de saúde, de moradia, mas ele era muito restrito, tinha editais e tudo, mas o valor desse recurso era muito restrito e essa caixa escolar também sustentava boa parte do refeitório que tinha no campus (Pelotas), na Escola Técnica.

Quando perguntado se o restaurante que existia na Escola Técnica de Pelotas atendia todos os estudantes ou se havia algum tipo de definição do público alvo, o entrevistado relatou que:

BME 1:

[...] não, não era para todos, tinha que ter um perfil. Eu falo em edital, mas não tenho certeza se era edital na época, o pessoal se inscrevia, era feita uma seleção de acordo com a situação socioeconômica da pessoa, tinha uma seleção. Isso é o que eu me lembro, até 2005, a caixa escolar fazia essa função. Depois teve a Fundação, também nesse período, e a Fundação continuou com esse processo da antiga caixa escolar, não me lembro qual a data de criação da Fundação, mas ela seguiu, deu continuidade a esse trabalho da assistência, mas era bem mais limitado. Em 2007 quando abrimos o campus em Passo Fundo, basicamente não se tinha assistência estudantil, porque a caixa escolar aqui (em Pelotas), a Fundação aqui (em Pelotas), era restrito, era muito mais restrito até porque se cresceu muito rapidamente em termos de quantidade de estudantes [...].

O Trabalhador em Assistência Estudantil 5 (TAE 5) ao relatar sobre o mesmo tema, ou seja, as ações no campo da assistência estudantil que eram desenvolvidas na Escola Técnica Federal de Pelotas anteriormente à criação dos IFs e do advento do PANES recordou da seguinte forma:

TAE 5

Na realidade, o campus Pelotas já tinha o restaurante e também fornecia transporte para alguns alunos, também consultas médicas, medicamentos, mas era um número muito reduzido de alunos, não o restaurante, o restaurante umas 320 vagas no almoço e umas 120 na janta, mas os outros auxílios eles eram dados em número reduzido. [...] tinha assistente social [...] elas já faziam uma seleção para o restaurante e depois alguns alunos que foram selecionados para o restaurante

recebiam alguma complementação de benefício e também sempre se teve a distribuição do material escolar. [...] nós tínhamos uma coordenadoria naquela época no campus Pelotas, existiam algumas regras [...], mas não assim na forma de regulamento, não assim, mas a gente sempre comprava o material escolar e distribuía, as compras eram feitas muitas vezes pela própria assistente social, que retirava um valor em dinheiro e comprava no comércio local. O recurso era da própria Instituição primeiro, depois da caixa escolar e depois da Fundação. [...] quando eu cheguei [...] não existia o restaurante, mas já eram distribuídas refeições de modo precário, contando com o auxílio do sindicato, que emprestava tipo uma tapera que tinha e ali eram feitas as refeições e distribuídas aos [...] alunos. [...] alimentação, material escolar era a mais forte e seguida por alguma coisa de transporte e alguma coisa de medicamento. Assim, como o campus Pelotas sempre teve médico, às vezes os médicos davam umas receitas e os alunos eles eram selecionados para o restaurante e não tinham como comprar esses medicamentos e, enquanto se tinha os recursos eram atendidos, depois que terminava o recurso não tinha mais como atender, não tinha um planejamento anual de atendimento.

As instituições que originaram o IFFAR, segundo os relatos da BME3, apresentavam uma relação com a assistência estudantil com particularidades diferentes das Instituições que originaram o IFSul e o IFRS como se pode observar a seguir.

**BME 3**  
[...] do ponto de vista da escola a gente sempre teve um envolvimento muito forte com a questão da assistência estudantil, especialmente pela configuração da Escola Agrotécnica de Alegrete que era muito parecida com o então CEFET de São Vicente, porque a gente sempre trabalhou, desde que a escola foi criada em 1954, trabalhando com estudantes que residiam na instituição, então o fato de se ter, o que a época se chamava alojamento e hoje a gente chama casa do estudante, e também o refeitório, o restaurante, então a questão da assistência estudantil sempre foi muito vigorosa. No tempo da escola, antes do advento dos Institutos, até um pouco antes, porque a escola começou a avançar um pouco mais na oferta de cursos superiores, mesmo antes da constituição enquanto Instituto, mas essa relação da assistência estudantil sempre foi muito forte, porque a maioria dos estudantes da escola, eles eram moradores, eles residiam lá [...].

O que se observa é que nas escolas agrotécnicas que originaram os Institutos Federais, como é o caso do Campus CAVG do IFSul, do campus Alegrete e São Vicente do IFFAR e do campus Sertão do IFRS efetivavam ações no campo da assistência estudantil mais abrangentes em comparação as ações realizadas nos CEFETS de Pelotas e de Bento Gonçalves, sobretudo em razão do regime de internato que as escolas agrícolas ofertavam aos seus estudantes e que demandavam ações na área da alimentação, da moradia e dos cuidados com a saúde dos estudantes que, em sua maior parte, eram menores de idade.

Por meio dos relatos do TAE 6, que como já foi observado, foi um estudante assistido na década de 1970, observaram-se algumas práticas e processos que se efetivavam no campo da assistência estudantil no então Colégio Agrícola Visconde da Graça.

TAE 6

Na verdade, eu fui assistido, meu contato com assistência foi eu como um integrante aluno que teve acesso à assistência estudantil. O CAVG, desde a sua fundação em 1923 [...], já nasce com o regime de internato como existe até hoje. Já com 95 anos, falta só 4 anos e meio aí para 100 anos do CAVG, ele já nasce com internato, eu fui para o internato lá em 1972, ainda no instinto ginásio agrícola, eu fui para lá no último ano do ginásio agrícola, eram 5 anos de primário que se fazia nos colégios comuns e eram 4 anos correspondentes ao ginásio e chamava-se ginásio agrícola. Em 72, neste internato eu fiquei 4 anos e meio, 1 ano com a quarta série e três anos e meio no curso médio técnico. Eu fiz pecuária, e eu vivia a assistência estudantil já como estudante. Camarada como eu ou outros semelhantes, com a mesma raiz, enfim o mesmo nível socioeconômico e cultural, chance para estudar numa escola assim, o internato era a única saída para alguns, e foi neste universo aí que eu me criei, e quando eu me formei na escola, eu fiquei trabalhando lá no CAVG. Eu fui apresentado no CAVG em 1972, ele há pouco tinha passado para Universidade Federal (UFPEL), ele era do Ministério da Agricultura porque era um colégio agrícola. [...] assim a assistência estudantil que eu vivenciei como estudante, a gente gostava assim, tinha algumas restrições, por exemplo, o alojamento pulga, que era umas 180 camas, e o alojamento pulga tinha um quadrado com armário onde você tinha todas as roupas em um armário linguíça, um armário fininho, [...] então tu passava o dia em pé, indo para o Grêmio, para sala de aula, aí à medida que tu avançava nas séries, tu passava para um outro alojamento, que ali na frente da escola, perto da igreja bem na entrada, que se chamava alojamento do Mestrias, porque mestrias eram os mestres agrícolas, no ginásio.

Sobre as ações no campo da assistência estudantil que eram ofertados aos estudantes naquele período, o entrevistado relatou que elas ocorriam, principalmente, nas áreas de moradia, alimentação (com café, almoço, café da tarde e janta para os internos) e atendimentos de saúde (nas áreas de enfermagem, medica e odontológica). Essas áreas se constituem como o campo onde as ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas na atualidade.

TAE 6

Era o internato, a alimentação, moradia, nós tínhamos atendimento médico, porque tinha uma enfermaria dentro da escola, com dentista, com médico, com enfermeira e tinha atendimento 24 horas, porque o enfermeiro morava dentro da escola, tinha um carro à disposição porque a escola, o campus, era mais longe da cidade, não pela distância, mas pela dificuldade de chegar, a estrada era chão [...]. A refeição do meio-dia era para todos, nós tínhamos o café da manhã, o almoço, o café da tarde e a janta.

Sobre o perfil dos estudantes que acessavam esses serviços de assistência estudantil, o entrevistado observou que “não era para todos” e que havia a necessidade de uma contrapartida por parte dos estudantes que se efetivava de duas formas: pagamento em dinheiro ou, mais comumente, na forma de trabalho. Outra questão observada na fala deste entrevistado se traduz na forma como os estudantes ingressavam na Instituição de ensino, nas palavras do entrevistado “[...] é claro que esse era um período um pouco diferente, foi o período do governo Militar, [...] muitos alunos foram para lá indicados, pessoas, gente que até talvez nem precisassem [...]. [...] todos os internos, todos tinham que trabalhar, a não ser aquele que resolveu pagar a taxa [...]”. As características já referenciadas de

descontinuidades, fragmentação, insegurança normativa, ausência de regulação são reforçadas pela entrevista do TAE 6 conforme trecho que segue.

TAE 6

[...] já tinha a política do perfil socioeconômico, não era pra todos, tanto é que o CAVG tinha bar, hoje chamam cantina, e os alunos em melhores condições iam lá no bar, até porque alguns nem gostavam, o bar tinha mais opções, empada, cachorro quente, e a comida era boa, porque nesse período que eu falo, como estudante, eu peguei bem um período de transição da escola quando ela sedimentou um convênio com a Alemanha e esse convênio com a Alemanha trouxe um impulso tecnológico pra escola fantástico, e nessa esteira da agroindústria veio uma padaria por exemplo, e a padaria produzia os pães, eram produzidos pela escola, linguiça era produzida pela escola, era consumo interno e venda, a escola vendia também, e os alunos, nós comíamos pão com linguiça tudo feito na escola, a alface, a sobremesa tudo era feito na escola, leite, ovos, de tudo, tudo de dentro da escola, porque aquilo era uma produção muito interessante, assim houve um impulso muito grande e os internos na época tiveram a sorte de aproveitar aquele momento. Uma outra coisa que eu acho que é importante registrar é o seguinte: há uma discussão lá atrás sobre a gratuidade da assistência e eu diria sem medo de errar que a assistência estudantil nem sempre foi gratuita, ela nem sempre foi gratuita como direito [...], tu tinhas que dar uma contrapartida além da contrapartida acadêmica ou estudantil que é passar, vencer o percurso estudantil, não rodar, não reter, ou se rodar tem uma tolerância de tanto tempo. [...] existia uma taxa no internato do aluno, só que essa taxa poderia ser substituída por trabalho que depois se chamava bolsa de trabalho, então o aluno interno podia requerer e não precisava provar nada, [...] tudo que ele precisava, ele apresentava para ir para lá e, é claro que esse era um período um pouco diferente, foi o período do governo militar, [...] muitos alunos foram para lá indicados, pessoas, gente que até talvez nem precisasse [...]. [...] todos os internos, todos tinham que trabalhar, a não ser aquele que resolveu pagar a taxa eu não me lembro das cifras na época, mas não era muito não, vamos dizer que era R\$ 500,00 ao ano, tinha uns que pagavam e não trabalhavam, a família mandava o dinheiro, o padrinho. [...] e as gurias que tinha a bolsa de trabalho do semi-internato trabalhavam ao meio-dia, ajudavam na cozinha, ajudavam na limpeza, salas de aula, em ornamentação, cuidar o grêmio, as salas de jogos, porque os grêmios as entidades estudantis eram muito fortes, porque não era a escola que promovia, era o grêmio que era chamado centro social, que promovia o esporte, que promovia o teatro, que promovia o cinema, não era a escola, era através do grêmio estudantil, eu fui do departamento artístico do grêmio, a gente passava cinema lá de noite.

Os profissionais que integram as equipes de trabalho responsáveis pelo desenvolvimento das ações de AE no nível dos *campi*, ações essas descritas nos quadros normativos secundários – construídos a partir do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) – são os mesmos, conforme observado no trecho de entrevista anterior, que realizavam as ações no passado, ou seja, assistentes sociais, psicólogos e professores.

Por um lado, a atuação desses segmentos profissionais pode ser explicada pela área de desenvolvimento da ação. As ações no campo da saúde mental demandam a atuação de médicos e psicólogos e assim por diante (área médica – médico, área social – assistente social ...). Por outro lado, percebe-se também que essa questão, sob o prisma de uma trajetória histórica, isto é, desde as ações pioneiras no campo da AE na década de 1930, as áreas de moradia, alimentação e saúde foram centrais, nas décadas de 1980 e 1990 continuaram como prioritárias e, após a criação do PNAES em 2018, mantiveram-se.

O mesmo ocorreu com os profissionais envolvidos com o campo da AE. Ao longo do tempo, observamos a presença marcante de psicólogos, assistentes sócias, pedagogos e médicos. A questão central é que quanto mais uma área de atuação se propaga no tempo, e quanto mais um segmento profissional se vincula a ela, maior a tendência de sua continuação.

TAE 6

[...] tinha professores, psicólogos e o assistente social já foi nos anos 80, nos anos 70 não tinha [...].

Outra questão relevante que se observa na entrevista do TAE 6 relaciona-se com alguns marcadores que diferenciam, ainda que de forma sutil, a Política de Assistência Estudantil que se efetivou nas Universidades Federais em relação àquela construída nos Institutos e também aponta para a questão do reconhecimento da AE como um direito do estudante em superação ao entendimento da contraprestação de trabalhos por parte dos assistidos.

TAE 6

[...] então se perdeu aquela obrigatoriedade de o cara trabalhar para poder ficar interno, ai já tinha assistentes sociais pensando o direito do cidadão, a contrapartida ficava só a nível de resposta acadêmica, de rendimento acadêmico, ali já não tinha mais a obrigatoriedade, a não ser no estágio que os alunos faziam, ai já era estágio de curso, mas ali em meados dos anos 80 já começou a assistência a ter um desenho de assistência estudantil. As primeiras influências, e é claro que o CAVG foi atingido por isso. Sempre [...] com aquela diferença que os nossos eram abaixo de 18 e na universidade eram alunos adultos, então existiam diferenças nos regulamentos pela característica nossa dos menores de idade, nossa que eu digo, eu enquanto CAVG, inclusive teve uma vez em 90, houve uma forte pressão da Faculdade de Educação Física para ir para lá, pro CAVG, porque tinha 201 hectares e tal, e houve uma relutância interna lá, não só minha, mas da grande maioria, que seria aquela mistura pra época, de alunos menores com alunos maiores, mudaria o perfil, o aluno procurando muito o professor e a universidade é meio te virá, isso não é nada chulo, é te virá, é um fato. Lá não, lá os estudantes internos até tinham professores que eram tipo assim padrinhos de 5, que era o cara que tu chegava, então a assistência acontecia meio assim, meio na necessidade, nós mesmos “denunciava” quando um colega não estava bem ou em termos de saúde ou emocional, o fulano anda quieto, tá com problema com pai, com a mãe, era assim que acontecia e a gente procurava o psicólogo, a escola tinha um psicólogo [...] e professoras interessadas, técnica de assuntos educacionais que na época tinha outros nomes, o assistente de aluno chamava inspetor, esse inspetor que é o assistente de aluno era um cara importantíssimo, esse cara era um cara chave na relação do aluno com a escola e o ambiente dele dentro da escola, esse cara era chave porque ele via a gente em movimento, se mostrando, conhecia o dia-a-dia.

Dentre os marcadores que diferenciam as PAE das IFES em relação as dos IFs, compreende-se a questão do público alvo como central. De modo geral, o perfil de idade dos graduandos das Universidades Públicas é composto, em maior parte, por estudantes maiores de idade enquanto que nos Institutos, a ampla maioria dos estudantes, é composta por aqueles recém-saídos do ensino fundamental e com idade inferior a 18 anos.

Frente a esse perfil de idade dos estudantes dos IFs, as questões de acompanhamento no campo da pedagogia, psicologia, assistência social, médica e, em alguns casos, odontológica, são práticas cuja gênese se deu nas Instituições que se fundiram originando os IFs e que permaneceram como uma das características das PAEs efetivadas no presente.

Com relação à superação da ideia da contrapartida de trabalho para o acesso aos serviços de AE, percebe-se, no trecho de entrevista do TAE 6, que essa questão possui sua origem ainda na década de 1980. De acordo com a percepção do entrevistado, houve um processo de substituição da contrapartida laboral pelo rendimento acadêmico.

Em 2008, no contexto de reconfiguração da Política educacional brasileira, os CEFETS e as Escolas Agrotécnicas vinculadas às universidades federais adquiriram uma nova institucionalidade e passaram a se chamar Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Junto à nova institucionalidade, ocorreu um incremento financeiro com o objetivo de expansão da rede.

De acordo com a Lei de criação, os IFs foram concebidos como Instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com práticas pedagógicas específicas (BRASIL; 2008). Além disso, os IFs se constituem como autarquias com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Essas Instituições deveriam responder de forma ágil e eficaz às demandas crescentes por formação profissional, através da socialização de conhecimentos científicos e tecnológicos vinculados diretamente aos arranjos produtivos locais (MEC; 2010). A natureza jurídica dos IFS possibilita-lhes uma atuação em todos os níveis e modalidades da educação profissional e inaugura uma nova perspectiva para o ensino médio através da combinação do ensino de ciências naturais, humanidades e educação profissional e tecnológica (MEC; 2010).

Na Lei de criação também se identificam as finalidades e os objetivos dessas Instituições. Com relação às finalidades, esses IFs articularam a oferta de educação profissional e tecnológica em níveis distintos (médio, superior e de pós-graduação) para formar e qualificar cidadãos para a atuação profissional. Outra característica

relevante é a ênfase no desenvolvimento local e a oferta de cursos vinculados aos arranjos produtivos locais (APL), além disso, visam à formação de professores por meio da oferta de licenciaturas e formação continuada dos trabalhadores vinculados às redes de ensino municipais e estaduais.

Quadro 13 – Finalidades dos Institutos Federais de acordo com a Lei de criação

- 1 – Ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;
- 2 – Desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;
- 3 – Promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;
- 4 – Orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;
- 5 – Constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;
- 6 – Qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;
- 7 – Desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;
- 8 – Realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;
- 9 – Promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

Fonte: Lei nº 11.892 (BRASIL, 2018)

Elaboração do autor

Com relação aos objetivos, essa mesma Lei estabelece que a educação profissional técnica de nível médio para estudantes concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos (EJA) é central. Os demais objetivos são apresentados no quadro 14.

Quadro 14 – Objetivos dos Institutos Federais de acordo com a Lei de criação

- 1 – Ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;
- 2 – Ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;
- 3 – Realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;
- 4 – Desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
- 5 – Estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e

6 – Ministrar em nível de educação superior:

- a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
- b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
- c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
- e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Fonte: Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008)

Elaboração do autor

Esse rol ampliado de finalidades e objetivos que abarcam diferentes modalidades e níveis de ensino, acarreta como uma de suas consequências um público estudantil que apresenta uma configuração heterogênea e com diferentes demandas para atendimento.

Na última duas décadas, a partir das administrações do Partido do Trabalhadores (PT) em 2002, e dos governos Lula e Dilma, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnologia (RFEPCT) apresentou crescimento significativo. Desde as primeiras experiências no campo da educação profissional, com as Escolas de Aprendizes e Artífices, em 1909, até 2003 existiam cerca de 140 unidades federais de educação profissional e tecnológica no País. A partir de 2003 até o presente, foram criados cerca de 38 Institutos Federais que somam mais de 640 *campi* implementados. Um crescimento de mais 400% em menos de 20 anos.

Quadro 15 – A RFEPCT do Brasil em 2018

<i>Campi</i>	Cursos	Matriculas	Docentes	Técnicos Administrativos
647	11.766	964.593	45.480	35.273

Fonte: PNP com base nos dados de 2018

Elaboração do autor

A estrutura organizacional e de funcionamento desses Institutos também foi estabelecida pela Lei de criação de 2008. Nesse quadro normativo, estão descritas as diretrizes que orientaram a implementação da Rede Federal de Educação Técnica e Tecnológica, junto das suas finalidades e objetivos.

Com relação à estrutura organizacional, esse quadro normativo estabelece que os IFs são concebidos como estruturas *multicampi*, ou seja, uma estrutura organizacional com comando centralizado, em uma Reitoria, e unidades de ensino

descentralizadas, em *campi*. Esses *campi*, são dirigidos por um diretor geral e possuem certo grau de autonomia administrativa e pedagógica em relação à Reitoria.

A estrutura *multicampi* é uma das características relevantes dos Institutos Federais, porque até então, quando se compara com a experiência das Universidades Públicas Federais ou com a Rede de Educação Profissional antes de 2008, não identificamos processos descentralizadores tão acentuados. Como demonstrado no quadro 1, a área de atuação dos IFs no RS abrange um total de 40 municípios. Para a gestão, para os servidores e para os estudantes, a descentralização implica desafios em diferentes segmentos, como por exemplo, na área da comunicação, do controle e da oferta de serviços, sobretudo os de assistência estudantil.

A Lei de criação também estabeleceu dois órgãos Superiores de gestão para essas Instituições. O Conselho Superior (CONSUP), órgão máximo, e o Colégio de Dirigentes (CODIR), ambos presididos pelos Reitores institucionais.

O CONSUP é um órgão consultivo e deliberativo composto por representantes da comunidade acadêmica que engloba os estudantes, os docentes, os técnicos administrativos, os egressos, a sociedade civil, o MEC e o Colégio de Dirigentes, com representação paritária dos segmentos.

Nesta pesquisa, observou-se que o CONSUP assume um caráter de espaço coletivo democrático que oportuniza a participação da comunidade acadêmica com o objetivo de discutir e deliberar sobre os temas que perpassam a instituição, como por exemplo, a criação e extinção de cursos, a criação de novos *campi* e aprovação de normatizações e regulamentos por meio de Resoluções.

Os quadros normativos, que instituíram as PAE dos IFs que atuam no RS apresentados no quadro 3, necessitaram de aprovação dos Conselhos Superiores para incorporarem sua força normativa. As alterações nesses quadros necessitam de aprovação nesse espaço deliberativo, de modo que elas envolvem negociações, disputas, trocas, justificações e convencimentos.

Ainda que as ações no campo da assistência estudantil se revelem importantes para a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social e que, como já demonstrado, a ideia de que apenas a criação de vagas nos diferentes níveis de ensino por si só não resolve o conjunto de problemas que

permeia a política educacional, observou-se que o tema da assistência estudantil não se configura como unânime nos Institutos federais.

Percebeu-se, ao longo da pesquisa de campo, que o tema da AE gera polêmica, sobretudo, em torno da questão de seu reconhecimento como um direito inerente aos estudantes em oposição ao entendimento que se posiciona favorável à contrapartida laboral, entendimento este oriundo, especialmente, daqueles há mais tempo nos quadros de pessoal dos IFs.

Outra questão polêmica que permeia o campo da AE nos Institutos são os estudos socioeconômicos para vinculação dos estudantes. Em primeiro lugar, ela gira em torno de qual profissional pode realizar esse trabalho, uma vez que ele é competência dos Assistentes Sociais. No entanto, existem posicionamentos que defendem sua realização por outros segmentos profissionais. Outra questão sobre esse tema é que, depois de realizado o estudo socioeconômico e o estudante já estar vinculado à PAE, surgem dúvidas quanto à eficiência do estudo, que podem ser exemplificadas da seguinte forma: pelo fato de o estudante vinculado estar usando uma determinada marca de tênis ou de roupa ou pelo fato de ele possuir um determinado modelo de celular, essas questões são compreendidas como marcadores sociais simbólicos que geram dúvidas quanto ao estudo socioeconômico por parte de professores, técnicos administrativos e estudantes.

A lógica da ideia por trás desse entendimento remete a uma compreensão baseada na chave da meritocracia, de modo que, para esse tipo de percepção sobre vulnerabilidade, somente os estudantes que a expressam na forma de vestir, andar e se comportar (uma idealização do pobre) podem acessar os serviços de AE.

Outra questão de AE amplamente discutida pelas comunidades dos IFs pesquisados refere-se à questão do financiamento das ações de AE. A centralidade do debate sobre essa questão é que a maior parte dos atores do campo AE defendem o co-financiamento das ações com recursos de custeio da Instituição, em outras palavras, que além dos recursos oriundos do PNAES os Institutos utilizem parte de sua verba de financiamento para custear as ações de AE, a exemplo de como ocorre no IFFAR, onde 5% da verba de custeio dos *campi* e da reitoria é utilizada para custear ações de AE.

Por outro lado, existe uma compressão que a demanda por AE deve ser adequada aos recursos financeiros disponíveis, mesmo que isso acarrete em

pulverização dos recursos entre os atendidos. O exemplo desse entendimento é a Política de AE implementada no IFRS, onde os valores dos benefícios, os quais se efetivam pela transferência de recursos financeiros diretamente aos estudantes assistidos, não possuem valor fixos e tendem a diminuir quando a demanda aumenta.

Uma terceira posição observada na empiria da pesquisa gira em torno da compreensão que a PAE deve priorizar um atendimento o mais global possível aos estudantes assistidos, mesmo que isso signifique uma redução no número de atendidos, em outras palavras, definir um público alvo dentro do público alvo, ou como comumente utilizado pelos profissionais do serviço sociais entrevistados, “tirar o pobre do grupo mais pobre”. O exemplo dessa medida é a PAE implementada no IFSul. Naquela Instituição, em oposição a uma medida de pulverização dos recursos, decidiu-se por concentrá-los no grupo de estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo, excluindo, dessa forma, os estudantes com renda familiar *per capita* entre um e um e meio salários mínimos (conforme previsto no quadro normativo central).

Tomando por base essas questões, infere-se que o processo de implementação também engloba a disputa de ideias, a negociação entre os atores, o convencimento sobre determinadas percepções, as alianças e as trocas que ocorrem, principalmente, nesse espaço coletivo de deliberação denominado de CONSUP.

O Colégio de Dirigentes (CODIR) possui caráter consultivo e, por isso, funciona como um órgão de assessoramento ao CONSUP e aos Reitores. Ele é composto pelo Reitor (a) da Instituição, pelos Pró-reitores e pelos diretores gerais de *campi*.

As Reitorias dos IFs são os órgãos executivos e são compostas por um (a) Reitor (a) e cinco Pró-reitorias. Os Reitores<sup>47</sup> institucionais são docentes pertencentes aos quadros de pessoal ativo permanente de qualquer dos *campi* que integram a Instituição. Os Reitores dos IFs são nomeados em lista tríplice pelo

---

<sup>47</sup> As exigências previstas na Lei de criação para ocupar o cargo de Reitor são as seguintes: possuir 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e atender a, pelo menos, um dos seguintes requisitos: I – possuir o título de doutor; ou II - estar posicionado nas Classes DIV ou DV da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ou na Classe de Professor Associado da Carreira do Magistério Superior (BRASIL, 2008).

Presidente da República para mandato de 4 (quatro) anos, sendo permitida uma recondução. O processo de escolha ocorre mediante consulta à comunidade, atribuído o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente.

As entrevistas com os Reitores do IFSul e do IFFAR evidenciaram um perfil semelhante em relação ao percurso profissional na Instituição até a ocupação do cargo de Reitor. Ambos os entrevistados ingressaram na Rede antes da transformação em Institutos em 2008 e ocuparam cargos intermediários longo de seus históricos profissionais.

Os (as) 5 (cinco) Pró-Reitores (as) são nomeados (as) pelos Reitores (as) nos termos da legislação aplicável à nomeação de cargos de direção<sup>48</sup>. Podem ser nomeados ao cargo de Pró-reitor, os servidores ocupantes dos cargos efetivos da carreira docente ou do cargo efetivo de nível superior da carreira dos técnico-administrativos, desde que possuam no mínimo 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituições federais de educação profissional e tecnológica.

No caso específico desta pesquisa, nos IFs que atuam no RS, os Reitores institucionais do IFSul e do IFRS também nominados de burocratas de médio escalão 1 e 3, apontaram que para a escolha desses gestores de segundo escalão, os principais motivos foram o alinhamento político com o programa apresentado no processo eleitoral e a capacidade técnica para gerir os assuntos inerentes à Pró-reitoria. Essas percepções são evidenciadas nos trechos de entrevista que seguem abaixo.

**BME 3**

Nós não temos um conjunto de critérios ou um programa que estabeleça os cargos de direção que nós temos aqui, são todos cargos de confiança do gestor, no caso da Reitoria, de confiança minha e da respectiva reitoria, e no caso dos *campi*, confiança minha e dos diretores gerais. Agora é óbvio como a gente quer que a que a Instituição funcione, que a Instituição ande, que Instituição se qualifique, a gente tem um olhar, eu trabalho praticamente com duas vertentes para eu escolher um assessor meu, a sua trajetória, a trajetória dele dentro da Instituição e, evidentemente, o alinhamento que essa pessoa tem. Não exatamente com o que eu penso, mas com a minha ideologia, o que está posto dentro do PDI (Programa de Desenvolvimento Institucional), do planejamento Institucional. Então hoje, se tu olhares, exceto um dos meus Pró-reitores que tem uma tendência, vamos chamar assim de centro, todo restante da nossa equipe ela é ideologicamente muito alinhada com questões sociais, com compromisso social da Instituição, com efeito transformador que a educação tem que ter, então aqui a Escola sem Partido não passa por

<sup>48</sup> Para um aprofundamento sobre essa temática consultar o Decreto nº 6.986 de 2009 que regulamenta os arts. 11, 12 e 13 da Lei nº 11.892 de 2008, para disciplinar o processo de escolha de dirigentes no âmbito dos Institutos Federais.

nós [...]. [...] basicamente a gente trabalha com isso assim, a trajetória e a formação, evidentemente, dos meus colegas que a gente traz para dentro destas funções, esse alinhamento ideológico, não alinhamento ideológico da Reitora, mas com isso que está posto, pega por exemplo nosso PDI, os autores que a gente utiliza, todas as questões que estão postas ali, elas se alinham a uma Instituição dessa natureza, então a gente não pode pensar em ter a frente dos cargos estratégicos pessoas que não tenham esse mesmo alinhamento, então é mais ou menos assim que a gente trabalha.

No IFRS, de acordo com seu Regimento Geral<sup>49</sup>, as cinco Pró-reitorias constituídas foram as de Ensino (1), de Extensão (2), de Desenvolvimento Institucional (3), de Administração (4) e de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação (5). Nesse IF, às questões relacionadas à Política de Assistência Estudantil estão sob responsabilidade de uma Diretoria de Assuntos Estudantis que se vincula, por sua vez, à Pró-reitoria de Ensino. Essa diretoria foi criada em 2018.

No IFSul, de acordo com seu Regimento Geral, as cinco Pró-reitorias constituídas foram as de Ensino (1), de Extensão e Cultura (2), de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação (3), de Administração e Planejamento (4) e de Gestão de Pessoas (5). A Política de Assistência Estudantil é gerida pelo Departamento de Gestão de Assistência Estudantil (DEGAE), vinculado à Pró-reitoria de Ensino.

No IFFAR, de acordo com seu Regimento Geral, as cinco Pró-reitorias constituídas foram as de Desenvolvimento Institucional (1), de Administração (2), de Ensino (3), de Pesquisa (4), Pós-graduação e Inovação (4) e de Extensão (5). No IFFAR, a Diretoria de Assistência Estudantil, atualmente dirigida por um docente, é o setor responsável pela gestão de sua PAE e está vinculado à Pró-reitoria de Ensino.

Os *campi* dos Institutos são dirigidos, de acordo com a Lei de criação, pelos Diretores-Gerais<sup>50</sup> que são nomeados pelos Reitores para mandatos de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução após um processo de consulta à comunidade, atribuindo o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3

---

<sup>49</sup> O Regimento Geral do IFRS é o “[...]conjunto de diretrizes que norteiam a organização das atividades comuns aos vários órgãos e serviços integrantes da estrutura organizacional do IFRS, nos planos administrativo e acadêmico, com o objetivo de complementar e normatizar as disposições estatutárias” (IFRS, 2017, p.6).

<sup>50</sup> Para o cargo de Diretor-Geral de *campi* as condicionalidades exigidas são a ocupação do cargo efetivo da carreira docente ou do cargo efetivo de nível superior da carreira dos técnico-administrativos, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que se enquadrem em pelo menos uma das seguintes situações: I - preencher os requisitos exigidos para a candidatura ao cargo de Reitor do Instituto Federal; II - possuir o mínimo de 2 (dois) anos de exercício em cargo ou função de gestão na instituição; ou III - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação para o exercício de cargo ou função de gestão em instituições da administração pública (BRASIL, 2008).

(um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente.

O processo de escolha dos Diretores-Gerais pela comunidade acadêmica dos *campi* só se torna possível após decorridos de 5 anos de sua inauguração. Antes da decorrência desse tempo, os Diretores de *campi* são indicados pelos Reitores Institucionais. No caso particular do IFSul.

Essa questão da indicação dos Diretores de *campi* pelos Reitores Institucionais possuiu uma particularidade relevante para compressão do processo de implantação dos IFs e abrange também a questão de uma nova institucionalidade a partir de uma estrutura física e de pessoal já existentes. Essas questões foram evidenciadas no trabalho de D'Acenzi e Lima (2011) ao estudarem o caso particular do campus Osório do IFRS a partir de perspectiva teórica ancorada no conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci. No caso estudado os referidos autores evidenciaram que:

A criação dos Institutos Federais a partir das escolas técnicas existentes marca uma mudança de perspectiva em relação ao ensino profissional. A inovação pretendida pela política pública era a integração entre conhecimentos específicos e desenvolvimento da capacidade de investigação científica por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão. O governo federal pretendia incrementar sua função social, para tanto o novo arranjo institucional intenta “superar a visão althusseriana de instituição escolar enquanto mero aparelho ideológico do Estado, reproduzidor de valores da classe dominante e refletir em seu interior os interesses contraditórios de uma sociedade de classes” (MEC, 2008, p. 21).

Objetivo um tanto ambicioso que deveria contar com grande esforço para alinhar as preferências dos atores em todos os níveis institucionais. Segundo dados coletados, o principal instrumento de mudança identificado foi o plano formal, expressando uma visão de implementação *top-down*.

O governo federal deixa claro nos documentos produzidos qual sua visão do “novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica” (MEC, 2008, p. 5), essas normas publicizam o projeto, mas não são capazes, por si só, de socializá-lo. Embora os altos escalões se alinhem automaticamente em virtude do compartilhamento ideológico, as organizações e os indivíduos encarregados de implementar a política pública, podem demonstrar preferências diferentes. Cada segmento burocrático, “vai construir uma representação do problema que lhe é específica, em função de sua história, de seu lugar na divisão do trabalho político-administrativo, de sua competência específica, das rivalidades tradicionais mantidas com outros serviços ou grupos” (Muller e Surel, 2002, p. 108).

Não basta publicar uma lei, ou um conjunto de normas teoricamente coerente de intenções, objetivos e metas, para que os indivíduos se disponham a mudar sua forma de agir cotidiana. Para tal empreendimento é necessário ação, e essa foi muito tímida.

No campus Osório, os atores que ingressaram por meio de concurso público nos marcos da nova institucionalidade não foram expostos a mecanismos de socialização. A busca por conhecer a política pública foi voluntarista. De forma geral, o primeiro contato que tiveram com o plano foi por meio da percepção dos atores mais antigos, provenientes do Cefet.

Esses formavam o grupo dirigente do campus. Sua interpretação da política pública, em geral, era baseada na concepção de educação profissional que lhes era familiar e que forjaram em sua instituição de origem. Essa matriz cognitiva caracteriza-se pela ênfase na educação técnica como formadora de mão de obra para o mercado, com pouca ênfase em pesquisa e extensão. Tal concepção influenciará a ação dos atores responsáveis pelo desenvolvimento do processo de implementação e deixará marcas na política pública, conforme demonstraremos a seguir.

Foram identificados dois elementos institucionais que evidenciam a influência da matriz cognitiva descrita na implementação e conformação da política pública.

O primeiro elemento identificado que demonstra a hegemonia da visão de educação técnica tradicional, certificadora de mão de obra para o mercado, foi o organograma do campus e sua implementação. No organograma elaborado em 2010, constam uma diretoria geral, uma administrativa e uma de ensino. Esses espaços foram ocupados por atores provenientes da estrutura do Cefet na modalidade *pro-tempore*. Nada se diz sobre extensão e pesquisa. A hegemonia da matriz cognitiva herdada do Cefet expressa-se, assim, no mimetismo organizacional.

Em 2011, novo organograma é construído e nele, além das diretorias estabelecidas no cronograma anterior, as atividades de extensão e pesquisa receberam *status* de coordenadorias subordinadas à diretoria de ensino, embora essa subordinação não esteja presente na normatização da política pública. Constata-se a tensão entre “novo” e “antigo”. Se, por um lado, a consequência dos estímulos normativos foi a inserção das novas atividades na estrutura formal da organização, por outro, isso foi feito de forma a adaptar tal exigência às preferências dos implementadores, dado que a elaboração do organograma é de sua responsabilidade.

Nesse sentido, o controle do funcionamento desses novos espaços surge como uma questão importante. As coordenadorias tiveram seus titulares escolhidos pela direção junto ao corpo docente. O critério principal para a seleção dos coordenadores foi o alinhamento às preferências da direção. Os servidores escolhidos para tais funções construíram uma vinculação primária subordinada em detrimento da pertença ao grupo básico. Identificamos seis tipos de benefícios institucionais estabelecidos para incentivar esse comportamento: registro de horários no livro-ponto independente de atividades na instituição, permissão para deixar o local de trabalho durante o expediente, realização de visitas técnicas com relativa autonomia, estabelecimento de contatos e parcerias, poder de veto sobre projetos alheios e desenvolvimento de projetos pedagógicos individuais. Na medida em que apenas um grupo pode usufruir desses benefícios, eles passam a ser percebidos como privilégios. A existência de tratamento diferenciado cria desigualdade. Essa gerou clivagens entre o corpo docente, provocando desorganização e, com isso, dificuldade de gerar ação coletiva.

O controle sobre os grupos administrativamente subordinados é peça fundamental para garantir a direção da implementação da política. Isso porque os novos ingressantes podem se tornar pontos de veto à reprodução do modelo precedente, já que foram recrutados a partir da promessa de desenvolvimento do novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica.

Destacam-se duas questões inter-relacionadas. A elaboração do organograma é uma função da diretoria do campus, uma expressão da discricionariedade que gozam os atores locais como forma de melhor adaptar a política pública ao ambiente. Por outro lado, essa mesma discricionariedade é operacionalizada com base na concepção que têm os atores de sua função, do ambiente e da política pública. Assim, a subordinação das atividades de extensão e pesquisa nada mais é do que a reprodução de valores por meio das estruturas organizacionais, as mesmas que deveriam promover a mudança. Nesse sentido, essa mudança se desenvolve por meio da tensão entre a manutenção do modelo pretérito e

as novas exigências vocalizadas pelo governo, sociedade e por segmento minoritário dos novos atores que são agregados à estrutura.

Argumenta-se que a dificuldade de superação do modelo precedente se deve à frágil socialização do projeto. Tal processo foi deixado a cabo da emissão de normas, sem que sua compreensão e convencimento fossem construídos coletivamente. Sem uma visão compartilhada dos objetivos e fins, cada ator age de acordo com suas preferências e percepções. Mesmo que o plano não possa conformar a ação dos implementadores, ele pode agir como guia. Contudo, mesmo nessa acepção, é necessário promover um esforço de nivelamento.

[...]

O segundo elemento que evidencia a hegemonia da visão de educação técnica tradicional, certificadora de mão de obra para o mercado, é a alocação do tempo dos professores. Este deve ser despendido internamente, nas dependências do campus, e para atividades prioritariamente “em sala de aula”. Comumente, em correspondências da equipe dirigente para o corpo docente, são feitas orientações explícitas de que as atividades “em sala de aula” são a prioridade da organização e que para elas devem convergir todo o tempo e energia dos docentes.

Isso acaba por conformar um processo decisório de tipo tecnocrático no que tange as atividades de extensão e pesquisa. As atividades de extensão, por exemplo, são formadas por cursos esporádicos ofertados de acordo com as características, formação e interesses do grupo docente. Diferentemente da intenção e incentivos do governo federal para levar a cabo atividades que permitiriam concretizar o objetivo de alçar os Ifes a promotores de desenvolvimento local e regional por meio da educação, essas estratégias reproduzem a visão “intra-muros”, voltada para as preferências e características das burocracias e não dos grupos da comunidade, clientela da política federal.

Assim, em grande medida, a visão de ensino técnico que a criação dos Ifes buscava superar vem sendo reproduzida na estrutura organizacional. Essa expressou a dificuldade dos atores provenientes da instituição precedente de modificarem sua matriz cognitiva incorporando as atividades de extensão e pesquisa em *status* semelhante e integradas ao ensino. Nessa situação, aquelas atividades ficaram subordinadas a essa, mais conhecida. Diversos mecanismos institucionais foram criados para auxiliar nesse intento, mostrando que os atores implementadores dispõem de importantes recursos de poder e podem, de fato, moldar a política (D’ASCENZI, LIMA; 2011; p. 45 – 49).

Com relação à assistência estudantil, também ocorreram reconfigurações significativas a partir de 2011, com o início do processo de implementação do PNAES em relação às práticas de AE realizadas no período anterior da criação dessa nova Institucionalidade. Este processo de reconfiguração ficou evidenciado nas entrevistas dos BME 1 e 3 e dizem respeito, principalmente, às questões de financiamento específico, possibilidade de ampliação dos quadros funcionais para a operacionalização da Política, à construção de quadros normativos específicos e ao estabelecimento de processos de trabalho específicos

**BME 1**

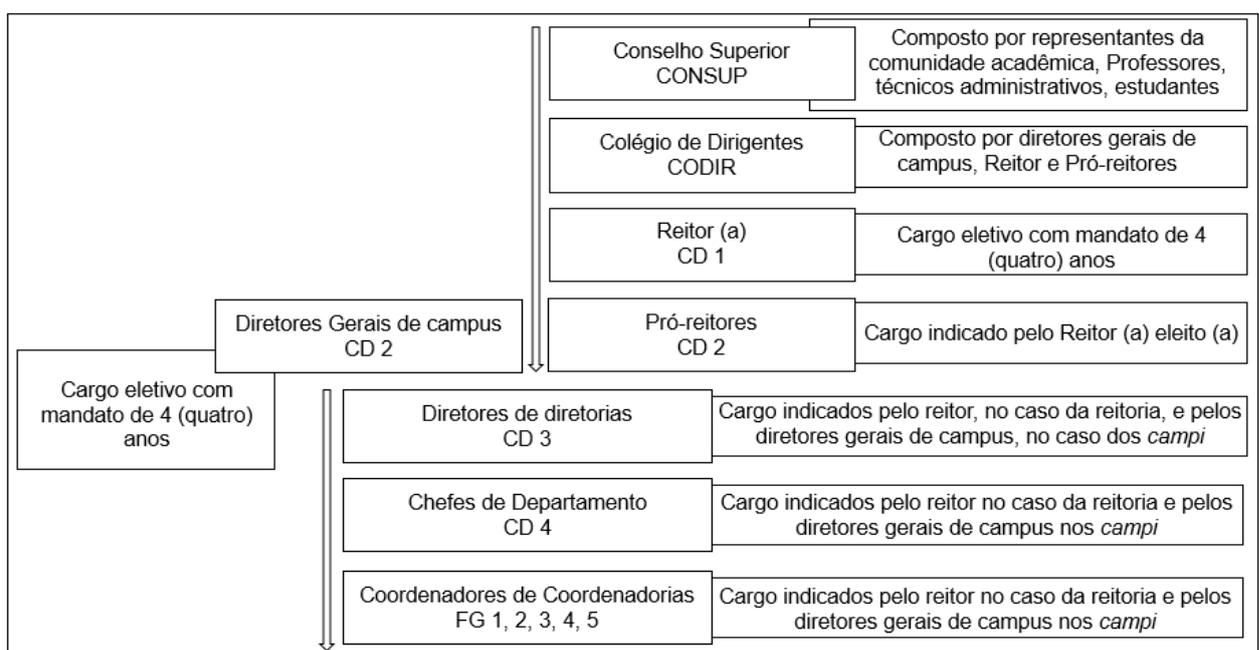
[...] com a criação da assistência estudantil, institucionalmente, ficou diferente porque se começou a ter um recurso específico e regido por várias normativas, regido por editais, por seleções, começou a se ter todo um cuidado [...] hoje nem todas as Instituições estão tendo cuidado de como aplicar esse recurso, hoje [no IFSul] eu posso te garantir que todo recurso da assistência é para assistência [...].

**BME 3**

[...] com o advento da publicação do Decreto, claro isso deu mais corpo ainda às ações de AE na instituição [...] se passou a ter um recurso maior e aí se começou a trabalhar institucionalmente os regimentos para distribuição [...], até hoje, anualmente, acho que tá no segundo ano repetindo a metodologia, mas anualmente a gente vem tentando aperfeiçoar a metodologia de distribuição desses recursos entre as nossas unidades [...] [...] como o Instituto já tinha a sua própria política o PNAES só entrou dentro na nossa política, os recursos, inclusive nós vínhamos cometendo um equívoco na distribuição dele que diz respeito a questão do ensino superior, que a gente até então tratava de outra forma, mas não houve esse impacto, isso mesmo que te disse, simplesmente o recurso que passou realocado na matriz orçamentária por conta do PNAES ele passou a ser distribuído no guarda-chuva da política de assistência que a gente já tinha ( o equívoco na alimentação, o resto todo os auxílios a questão da gratuidade da alimentação para os alunos de até 1,5 salários mínimos) mas não teve então esse impacto como houve em outras instituições quando o PNAES nasceu aquilo mudou as rotinas, para nós não, não sentimos isso porque o recurso começou a ser trabalhado dentro da política que já existia. Já existia uma ideia, já existia um regimento, já existiam modalidades de auxílios, já existiam critérios só que claro, foi se fazendo ao longo do tempo foi adequar principalmente os critérios ao que o Decreto traz.

Com relação aos níveis hierárquicos, que decidem e exercem a gestão dos IFs, eles podem ser observados na figura 4. Os Reitores Institucionais podem definir quais Pró-reitorias, Diretorias, Departamentos e Coordenadorias serão criadas e quem serão seus ocupantes, nos *campi* os Diretores gerais definem podem definir sobre suas Coordenadorias, quais existirão e quem as ocupará.

Figura 4 – Organização hierárquico-institucional dos Institutos Federais



Fonte: Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008) Regimentos Gerais do IFRS, do IFSul e do IFPA

Elaboração do autor

A questão da criação ou não de Diretorias ou Departamentos de Assistência Estudantil nas Reitorias e a criação ou não de Coordenadorias de AE nos *campi* é relevante para compreender o processo de implementação do PANES nos IFs que atuam no RS, porque, de certo modo, ela revela o grau de força que o campo da AE possui dentro das Instituições pesquisadas.

A criação ou não de Diretorias, Departamentos e Coordenadorias envolve disputas por recursos, tanto financeiros, uma vez que os servidores que gerenciam essas estruturas recebem um incremento em seus vencimentos, bem como o aporte de pessoal para desenvolver as atividades inerentes a essas estruturas de gestão. Em última análise, a criação ou não de Diretorias, Departamentos e Coordenadorias de Assistência Estudantil revelam as preferências dos Reitores e o grau de importância que o tema da AE recebe. A discussão sobre essa questão será aprofundada no subtítulo 6.1 do próximo capítulo.

## 5.1. OS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL: O CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA

No RS<sup>51</sup>, a Política de Educação Profissional é executada por meio de três IFs: o IFSul, com reitoria situada na cidade de Pelotas; o IFRS, com reitoria na cidade de Bento Gonçalves; o IFFAR, cuja reitoria é na cidade de Santa Maria.

De acordo com a Lei nº 11.892 (BRASIL, 2008), o IFRS foi criado mediante a integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, da Escola Técnica Federal de Canoas e da Escola Agrotécnica Federal de Sertão. O IFSul foi criado por meio da transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas e o IFFAR foi criado pela integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete (BRASIL, 2008).

Os relatórios de gestão de 2019 e a Plataforma Nilo Peçanha (PNP) demonstram que, juntos, esses IFs possuem cerca 3.200 (três mil e duzentos) professores, 2.455 (dois mil quatrocentos e cinquenta e cinco) técnicos administrativos que juntos atenderam cerca de 66.000 (sessenta e seis mil)

---

<sup>51</sup> No estado do RS além dos IFS pesquisados integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica o Colégio Técnico Industrial e o Colégio Politécnico, ambos vinculados a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

matriculas. Os IFs que atuam no RS ofertam 729 (setecentos e vinte e nove) cursos em 43 (quarenta e três) unidades de ensinos.

Quadro 16 – Demonstrativo de atendimento dos IFs que atuam no RS

Instituto	Docentes	Técnicos Administrativos (níveis médio e superior)	<i>Campi</i>	Cursos
IFRS	1.261	984	17	307
IFSul	1.123	802	15	251
IFFAR	820	669	11	171

Fonte: Relatórios de Gestão do IFRS, IFSul, IFFAR e PNP  
Elaboração do autor

O perfil dos estudantes matriculados nesses IFs, de acordo com sexo, cor/raça, idade e renda familiar *per capita* estabelece-se dentro das seguintes configurações.

O IFRS, em agosto de 2018, possuía um total de 25.557 estudantes matriculados em cursos presenciais e a distância (EAD). Desse total, 11.426 estudantes (44,67%) eram do sexo feminino e 14.151 estudantes (55,33%) eram do sexo masculino. A idade desses estudantes é distribuída dentro dos recortes apresentados na tabela 18, de modo que é possível observar que a maior parte deles, ou seja, 28,82% do total, encontra-se na faixa etária inferior há 19 anos.

Tabela 18 – Perfil da idade dos estudantes do IFRS em agosto de 2018

Idade dos estudantes	Estudantes do sexo		Total de estudantes
	Feminino	sexo Masculino	
>14	Freq.	159	299
	%	53,18	46,82
15 – 19	Freq.	3.056	7.071
	%	43,21	56,78
20 – 24	Freq.	2.495	5.826
	%	42,82	57,17
25 – 29	Freq.	1.855	4.171
	%	44,47	55,52
30 – 34	Freq.	1.331	3.061
	%	43,48	56,51
35 – 39	Freq.	1.008	2.143
	%	47,03	52,96
40 – 44	Freq.	592	1.171
	%	50,55	49,44
45 – 49	Freq.	359	771
	%	46,56	53,43
50 – 54	Freq.	320	578
	%	55,36	44,63
55 – 59	Freq.	141	271
	%	52,02	47,97
60>	Freq.	110	215
	%	51,16	48,83
Total	Freq.	11.426	25.557
	%	44,67	55,33

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha  
Elaboração do autor

Em relação à cor e à raça, para esses estudantes foram apresentadas seis possibilidades de auto declaração, sendo elas: (1) não declarar, (2) branca, (3) parda, (4) preta, (5) amarela e (6) indígena.

Diante das possibilidades apresentadas, 6.068 estudantes (23,72%) do IFRS optaram por não declarar sua cor/raça, 15.659 estudantes (61,22%) se autodeclararam brancos, 2.263 estudantes (8,85%) se autodeclararam pardos, 1.529 estudantes (5,98%) se autodeclararam pretos, 35 estudantes (0,14%) se autodeclararam amarelos e 23 estudantes (0,09%) se autodeclararam indígenas. A participação dos estudantes autodeclarados pretos e pardos somou um total de 14,83% dos estudantes matriculados no IFRS frente a um total de 61,22% e autocelebrados branco.

No que tange à renda familiar *per capita* (RFPC), os recortes apresentados aos estudantes foram estabelecidos entre zero e meio salários mínimos nacionais (SM); de meio – até um SM; de um até um e meio SM; de um e meio até dois e meio SM; de dois e meio até três e meio SM e acima de três e meio SM.

Frente a essas faixas de renda familiar *per capita*, em agosto de 2018, 12,41% (3.173) dos estudantes matriculados nos IFRS informaram possuir RFPC de até meio SM; 11,94% (3.054) dos estudantes informaram um RFPC entre meio até um SM; 18,85% (4.820) informaram possuir um RFPC entre um e um e meio SM. Juntos, os estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, que é um dos indicadores que compõe a definição do público alvo do PNAES, são 43,2% dos estudantes matriculados no IFRS.

Os demais estudantes matriculados no IFRS encontram-se na faixa de renda entre um e meio até dois e meio SM com representatividade de 15,24% do total, 6,84% dos estudantes matriculados se encontram na faixa de renda entre dois e meio até três e meio SM e 4,9% possuem um RFPC acima de três e meio SM. Os estudantes matriculados no IFRS que não declararam renda somaram 29,82% do total.

Do cruzamento dos dados sobre Cor/Raça e renda familiar *per capita* entre aqueles estudantes matriculados no IFRS que prestaram essas informações, observamos que a maior parte, cerca de 11.047 estudantes (43,20%), possui renda familiar *per capita* de até 1,5 salários mínimos e 15.659 estudantes (61,22%) se autodeclararam brancos.

Tabela 19 – Cruzamento dos dados de cor/raça e renda família *per capita* dos estudantes do IFRS em agosto de 2018

Renda familiar <i>per capita</i> em salários mínimos	Cor/Raça						Total	
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Não declarada		
0 < 0,5	Freq.	4	2.576	5	262	241	85	3.173
	%h	12,00	81,18	0,16	8,26	7,60	2,68	100
	%v	11,43	16,45	21,74	11,58	15,76%	1,40	12,41
0,5 < SM	Freq.	4	2.114	6	460	397	73	3.054
	%h	0,13	70,2	0,19	15,06	12,99	2,39	100
	%v	11,43	13,50	26,09	20,33	25,96	1,20	11,94
1 < 1,5	Freq.	7	3.749	3	612	321	128	4.820
	%h	0,15	77,78	0,06	12,70	6,66	2,66	100
	%v	20,00	23,94	13,04	27,04	20,99	2,11	18,85
1,5 < 2,5	Freq.	11	3.203	3	360	223	98	3.898
	%h	0,28	82,17	0,08	9,24	5,72	2,51	100
	%v	31,43	20,45	13,04	15,91	14,58	1,62	15,24
2,5 < 3,5	Freq.	3	1.423	1	216	74	33	1.750
	%h	0,17	81,31	0,06	12,34	4,23	1,89	100
	%v	8,57	9,09	4,35	9,54	4,84	0,54	6,84
< 3,5	Freq.	0	1.096	1	101	25	31	1.254
	%h	0,00	87,40	0,08	8,05	1,99	2,47	100
	%v	0,00	7,00	4,35	4,46	1,64	0,51	4,90
Não declarada	Freq.	6	1.498	4	252	248	5.620	7.628
	%h	0,08	19,64	0,05	3,30	3,25	73,68	100
	%v	17,14	9,57	17,39	11,14	16,22	92,62	29,82
Total	Freq.	35	15.659	23	2.263	1.529	6.068	25.577
	%h	0,14	61,22	0,09	8,85	5,98	23,72	100
	%v	100	100	100	100	100	100	100

%h – horizontal

%v – vertical

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha

Elaboração do autor

O IFSul, nesse mesmo período, possuía um total de 21.357 estudantes matriculados em cursos presenciais e EAD. Desse total, 52% (11.140) eram estudantes do sexo masculino e 48% (10.217) eram estudantes do sexo feminino. O recorte sobre a faixa estaria desses estudantes é apresentada na tabela 20, de modo que os estudantes desta Instituição com até 19 anos de idade representaram a maior participação no número total de matrículas com 31,96%.

Tabela 20 – Perfil da idade dos estudantes do IFSul em agosto de 2018

Idade dos estudantes	Estudantes do sexo Feminino		Estudantes do sexo Masculino	Total de estudantes
	Freq.			
>14	Freq.	15	7	22
	%	68,18	31,81	0,10
15 – 19	Freq.	3.047	3.758	6.805
	%	44,77	55,22	31,86
20 – 24	Freq.	2.289	2.811	5.100
	%	44,88	55,11	23,88
25 – 29	Freq.	1.469	1.666	3.135
	%	46,85	53,14	14,68
30 – 34	Freq.	1.095	1.111	2.206
	%	49,63	50,36	10,33
35 – 39	Freq.	835	715	1.550
	%	53,87	46,12	7,26
40 – 44	Freq.	553	432	985
	%	56,14	43,85	4,61
45 – 49	Freq.	413	289	702
	%	58,83	41,16	3,29
50 – 54	Freq.	289	190	479
	%	60,33	39,66	2,24
55 – 59	Freq.	143	92	235
	%	60,85	39,14	1,10
60>	Freq.	69	69	138
	%	50	50	0,65
Total	Freq.	10.217	11.140	21.357
	%	47,83	52,16	100

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha  
Elaboração do autor

No IFSul, 70.35% (15.024) dos estudantes não declararam cor e/ou raça. Dentre aqueles que prestaram essa informação, 24% (5.125) se autodeclararam brancos, 3.31% (707) se autodeclararam pardos, 2.19% (467) se autodeclararam pretos, 0,07% (16) se autodeclararam amarelos e 0,08% (18) se autodeclararam indígenas. Observa-se, deste modo, uma participação maior no número total de matriculados entre aqueles autodeclarados brancos com 24% em comparação a 3,38% dos autodeclarados pretos e pardos.

No que tange à renda familiar *per capita* desses estudantes, 75,72% não prestaram essa informação. Entre os declarantes, 3.18% (680) informaram possuir RFPC de até meio SM; 4,77% (1.019) possuem uma RFPC entre meio até um SM; 10,20% dos estudantes (2.179) informaram a RFPC na faixa entre um e um e meio SM. Entre aqueles com RFPC acima de um e meio SM, 2,71% dos estudantes (580) informaram RFPC entre um e meio e dois e meio SM; 1,37% (294) possuem RFPC entre dois e meio e três e meio SM e 2,02% dos estudantes (432) informaram RFPC superior a três SM.

No IFSul, os estudantes com perfil para atendimento de acordo com um dos critérios estabelecidos pelo PNAES, que é a renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, representaram 18,15% das matrículas entre aqueles que prestaram essa informação.

Do cruzamento dos dados entre a cor/raça e a renda familiar *per capita*, observamos que a maior parte dos estudantes matriculados no IFSul, da mesma forma que ocorre no IFRS, possuem renda familiar *per capita* de até 1,5 salários mínimos – 3.878 estudantes (18,15%) – sendo que 5.125 estudantes (24%) se autodeclarou branco.

Tabela 21 – Cruzamento dos dados de cor/raça e renda família *per capita* dos estudantes do IFSul em agosto de 2018

Renda familiar <i>per capita</i> em salários mínimos	Cor/Raça						Total	
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Não declarada		
0 < 0,5	Freq.	1	414	3	75	55	132	680
	%h	0,15	60,88	0,44	11,03	8,09	19,41	100
	%v	6,25	8,08	16,67	10,61	11,78	0,88	3,18
0,5 < SM	Freq.	3	678	2	100	85	151	1.019
	%h	0,29	66,54	0,20	9,81	8,34	14,82	100
	%v	18,75	13,23	11,11	14,14	18,20	1,01	4,77%
1 < 1,5	Freq.	2	859	4	115	87	1112	2.179
	%h	0,09	39,42	0,18	5,28	3,99	51,03	100
	%v	12,50	16,76	22,22	16,27	18,63	7,40	10,20
1,5 < 2,5	Freq.	0	452	1	46	30	51	580
	%h	0,00	77,93	0,17	7,93	5,17	8,79	100
	%v	0,00	8,82	5,56	6,51	6,42	0,34	2,72
2,5 < 3,5	Freq.	0	241	0	22	10	21	294
	%h	0,00	81,97	0,00	7,48	3,40	7,14	100
	%v	0,00	4,70	0,00	3,11	2,14	0,14	1,38
< 3,5	Freq.	2	360	1	30	10	29	432
	%h	0,46	83,33	0,23	6,94	2,31	6,71	100
	%v	12,50	7,02	5,56	4,24	2,14	0,19	2,02
Não declarada	Freq.	8	2.121	7	319	190	13.528	16.173
	%h	0,05	13,11	0,04	1,97	1,17	83,65	100
	%v	50,00	41,39	38,89	45,12	40,69	90,04	75,73
Total	Freq.	16	5.125	18	707	467	15.024	21.357
	%h	100	100	100	100	100	100	100
	%v	0,07	24,00	0,08	3,31	2,19	70,35	100

%h – horizontal

%v – vertical

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha

Elaboração dos autores

O IFFAR, em agosto de 2018, possuía um total de 13.278 estudantes matriculados. Desse total, 50,10% (6.653) eram do sexo feminino e 49,90% (6.625) do sexo masculino. As idades destes estudantes configuram-se dentro dos recortes

apresentados na tabela 22, de modo que se pode observar uma participação maior daqueles com idade inferior há 19 anos, com 37,06% de representatividade sob o total de matriculados.

Tabela 22 – Perfil da idade dos estudantes do IFFAR em agosto de 2018

Idade dos estudantes	Estudantes do sexo Feminino		Estudantes do sexo Masculino	Total de estudantes
	Freq.			
>14	Freq.	54	62	116
	%	46,55	53,44	0,87
15 – 19	Freq.	2.204	2.682	4.886
	%	45,10	54,89	36,80
20 – 24	Freq.	1.623	1.492	3.115
	%	52,10	47,89	23,46
25 – 29	Freq.	765	892	1.657
	%	46,16	53,83	12,48
30 – 34	Freq.	571	515	1.086
	%	52,57	47,52	8,18
35 – 39	Freq.	475	329	804
	%	59,07	40,92	6,06
40 – 44	Freq.	387	273	660
	%	58,63	41,36	4,97
45 – 49	Freq.	268	156	424
	%	63,20	36,79	3,19
50 – 54	Freq.	191	119	310
	%	61,61	38,38	2,33
55 – 59	Freq.	77	67	144
	%	53,47	46,52	1,08
60>	Freq.	38	38	76
	%	50	50	0,57
Total	Freq.	6.653	6.625	13.278
	%	50,10	49,89	100

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha  
Elaboração do autor

No IFFAR, 71,32% (9.470) dos estudantes matriculados se autodeclararam brancos, 13,29% dos estudantes (1.764) se autodeclararam pardos, 2,76% (367) se autodeclararam pretos, 0,06% (8) se autodeclararam amarelos e 0,08% (10) se autodeclararam indígenas. Diante do total de estudantes matriculados, 12,49% (1.695) optaram por não declarar sua cor/raça. Dentre aqueles matriculados que autodeclararam sua cor/raça a participação dos pretos e pardos corresponde a 16,05% do total de matriculados frente a 71,32% autodeclarados brancos.

Com relação à renda familiar *per capita*, 20,84% dos estudantes matriculados no IFFAR, cerca de 2.773 optaram por não informar renda. Dentre os estudantes declarantes, 26,3% (2.613) informaram possuir uma renda familiar *per capita* de até meio SM, 24,85% (3.300) possuem RFPC entre meio e um SM, 18,04% (2.396) possuem RFPC entre um e um e meio SM. O total de estudantes matriculados no

IFFAR com RFPC de até um e meio salários mínimos (faixa de renda prioritária do PNAES) correspondeu, em agosto de 2018, a 69,19% do total de matrículas.

Entre os estudantes na faixa de renda superior a um e meio salários mínimos de RFPC, 12,32% (1.636) estavam na faixa entre um e meio e dois e meio SM de RFPC, 2,99% (398) possuíam RFPC entre dois e meio e três e meio SM, e 1,22% dos estudantes (162) informaram RFPC acima de três e meio SM.

Do cruzamento dos dados entre cor/raça e renda familiar *per capita* observamos que a maior parte dos estudantes matriculados no IFFAR, cerca 69,93% possuem renda familiar per capita de até 1,5 salários mínimos, sendo que 71.32% se autodeclarou branco.

Tabela 23 – Cruzamento dos dados de cor/raça e renda família *per capita* dos estudantes do IFFAR em agosto de 2018

Renda familiar <i>per capita</i> em salários mínimos	Cor/Raça						Total	
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Não declarada		
0 < 0,5	Freq.	0	1.984	0	464	129	36	2.613
	%h	0,00	75,93	0,00	17,76	4,94	1,38	100
	%v	0,00	20,95	0,00	26,30	35,15	2,17	19,68
0,5 < SM	Freq.	1	2.617	5	548	92	37	3.300
	%h	0,03	79,30	0,15	16,61	2,79	1,12	100
	%v	12,50	27,63	50,00	31,07	25,07	2,23	24,85
1 < 1,5	Freq.	3	1.893	1	392	82	25	2.396
	%h	0,13	79,01	0,04	16,36	3,42	1,04	100
	%v	37,50	19,99	10,00	22,22	22,34	1,51	18,04
1,5 < 2,5	Freq.	2	1.379	2	188	32	33	1.636
	%h	0,12	84,29	0,12	11,49	1,96	2,02	100
	%v	25,00	14,56	20,00	10,66	8,72	1,99	12,32
2,5 < 3,5	Freq.	1	370	0	21	4	2	398
	%h	0,25	92,96	0,00	5,28	1,01	0,50	100
	%v	12,50	3,91	0,00	1,19	1,09	0,12	3,00
< 3,5	Freq.	0	136	0	21	5	0	162
	%h	0,00	83,95	0,00	12,96	3,09	0,00	100
	%v	0,00	1,44	0,00	1,19	1,36	0,00	1,22
Não declarada	Freq.	1	1.091	2	130	23	1.526	2.773
	%h	0,04	39,34	0,07	4,69	0,83	55,03	100
	%v	12,50	11,52	20,00	7,37	6,27	91,98	20,88
Total	Freq.	8	9.470	10	1.764	367	1.659	13.278
	%h	100	100	100	100	100	100	100
	%v	0,06	71,32	0,08	13,29	2,76	12,49	100

%h – horizontal

%v – vertical

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha

Elaboração dos autores

Evidencia-se, desse modo, que o público estudantil atendido nos IFs que atuam no RS é composto em sua maior parte por sujeitos jovens na faixa etária

inferior a 19 anos (IFRS – 28,82%; IFSul – 31,96%; IFFAR – 37,06%), ou seja, em média, 32,61% dos estudantes matriculados nos IFs que atuam no RS possuem menos de 19 anos.

Outro indicador que demarca certa particularidade em relação ao público atendido pelos IFs do RS em comparação, por exemplo, ao público estudantil das Universidades Federais relaciona-se com o perfil de sexo. Nas IFES, de acordo os dados de 2014, cerca de 52,37% dos graduandos eram do sexo feminino e 47,73% eram do sexo masculino. Nos IFs que atuam no RS observamos uma inversão dessa participação com maior representatividade para o sexo masculino com 52,41% (IFRS – 55,33%; IFSul – 52%; IFFAR – 49,90) sob o total de matrículas em comparação a uma participação de 47,59% (IFRS – 44,67%; IFSul – 48%; IFFAR – 49,90%) do sexo feminino.

No que tange ao perfil de cor/raça, também se observam particularidades que demarcam um público estudantil nos IFs que atuam no RS com diferenças em comparação às IFES. Nas Universidades Federais, a participação de estudantes negros e pardos representou, em 2014, 47,57% do total de matriculados, nos IFs que atuam no RS, a participação desse público apresenta uma representatividade inferior, que somou, em agosto de 2018, uma média de,11,42% (IFRS – 14,83%; IFSul – 3,38%; IFFAR – 16,05%) sob o total de matriculados. Já a participação de estudantes autodeclarados brancos se inverte no número total de matriculados, nas Universidades Federais esse público representou, em 2014, 45,67% do total de matriculados enquanto que nos IFs que atuam no RS ele era, em agosto de 2018, em média, 52,18% (IFRS – 61,22%; IFSul – 24%; IFFAR – 71,32%) do total de estudantes matriculados.

Com relação ao perfil de renda dos estudantes matriculados nos IFs do RS, a participação daqueles na faixa de renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio representa, em média, 43,51% do total de matriculados em agosto de 2018. Nas Universidades Federais, o público estudantil com esse mesmo perfil de renda eleva sua participação para 66,19%.

O público estudantil para atendimento pelo PNAES configura-se, portanto, com certas particularidades quando comparados ao público atendido pelas universidades federais. Outro marcador que particulariza as ações de AE desenvolvidas nos IFs que atuam no RS, além do público atendido, relaciona-se

com outros dois fatores relevantes para compreensão do processo de implementação.

Em primeiro lugar, a ausência de movimentos coletivos organizados oriundos dos IFs ou mesmo das Instituições de ensino que lhe deram origem. A Inexistência de espaços coletivos em nível nacional para discutir, organizar e demandar medidas no campo da assistência estudantil acentuou a diversidade de compreensões sobre o quadro normativo que introduziu o PNAES e contribui, em última análise, para o desenho de Políticas de Assistência Estudantil com desenhos particulares que as diferenciam entre si.

Essa percepção foi evidenciada a partir dos depoimentos dos BME 1 e 3 que expressaram suas visões sobre a ausência desses espaços coletivos para que os burocratas do nível de rua tenham a oportunidade de discutir e trocar experiências em nível nacional sobre os temas que perpassam tanto a implementação do PNAES quanto sua operacionalização.

**BME 3**

De modo geral hoje não (sobre discussões em nível nacional sobre o tema da AE), as falas, as discussões, elas são no sentido de que a assistência estudantil é a ferramenta mais potente para a permanência dos estudantes da rede Federal até pelo fato de que apesar de a gente ter, principalmente, nas capitais, ainda um público que em tese não se enquadraria nos estratos de vulnerabilidade, mas isso é desconstruído. Se tu pega a plataforma Nilo Peçanha, hoje verifica-se a questão da renda familiar, claro existem alguns nichos, por exemplo, vamos pegar um exemplo aqui em Santa Maria, pega o politécnico, [...] as pessoas vão para o Politécnico para se preparar bem para fazer o ENEM, para ingressar na Universidade e nos nossos *campi*, em alguma medida, isso também acontece e no Brasil inteiro isso também acontece. Mas isso está consolidado, a grande massa dos estudantes da rede Federal que necessitam da assistência estudantil para ter permanência, para terem êxito acadêmico, focado não mais nessa questão do assistencialismo, realmente pensando como estratégias, exatamente como estratégia de direito do acadêmico, do estudante, para poder dar conta da sua trajetória acadêmica [...] isso não existe em lugar nenhum, isso não é unanimidade. Ainda temos na Rede alguns bem poucos Institutos que ainda tratam a assistência estudantil com esse viés assistencialista e inclusive de relação de poder. [...] mas é bem isso, como relação de poder da gestão da instituição com os estudantes. Mas isso é exceção, às discussões que a gente acompanha hoje, elas mostram muito claramente que os Institutos enxergam a assistência estudantil ou melhor, o programa ou decreto e todas as outras ações, como um direito dos estudantes e como uma ferramenta mais potente para a permanência [...].

**BME 1**

Eu acredito que nós temos que avançar ainda na política de AE, ainda não está bem claro [...] até onde nós podemos chegar. [...] em nível nacional foi criado um grupo de trabalho (GT) dentro do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) sobre assistência estudantil, e nos (do IFSul) pegamos um período de transição dessa época [...] e a gente perdeu o contato dessas conversas em nível nacional. Então foi criado um GT que vai propor um Política de AE dentro do CONIF, então isso está se pensando, não é como o FONAPRACE, mas a gente já está começando um trabalho nesse caminho, esse GT já fez [...] um levantamento e detectou alguns problemas, [...] tem Instituição investindo, construindo prédio com o recurso e a gente entende que não é para isso o recurso e fora outras coisas, financia, os Reitores têm suas justificativas, mas tem gente que compra uniformes de atleta de futebol, isso existe, agora a questão é só para o aluno que é carente ou é para todos nesse

meio? Essa é a grande interrogação e nós não entramos nessa seara [...] de fazer uma coisa geral quando na verdade tem que focar naqueles que tem que ser assistido realmente, então se eu tenho dinheiro sobrando que eu possa colocar para pagar uniforme tudo bem, mas que seja só dos alunos que tenham a necessidade de serem assistidos e isso tudo eu acho vai entrar no bojo dessa discussão inicial do GT e certamente vai ter aí no futuro reuniões em nível nacional e chamar todas as instituições para poder trabalhar todas essas questões.

A análise desses trechos de entrevistas permite uma visualização do cenário em relação ao tema da assistência estudantil no nível nacional e às incertezas quanto à correta forma de agir e ofertar os serviços de AE. De modo geral, pode-se argumentar que as dúvidas e as incertezas com relação à implementação das ações remetem a uma forma de implementação baseada do topo para baixo sem uma ampla discussão sobre a política e sem ações explicativas e de convencimento sobre as finalidades do PNAES. Nesse contexto, a inexistência de espaços coletivos que permitissem o encontro dos operacionalizadores do nível se relaciona diretamente com as configurações variadas que as PAE dos IFs que atuam no RS apresentam.

Decorridos dez anos do processo inicial de implementação do PNAES nos IFs, o CONIF apresentou uma primeira iniciativa para formação de um Grupo de Trabalho para discutir o PNAES em nível nacional. Até o fechamento dessa pesquisa, nenhum material, inclusos relatórios e atas de reuniões, haviam sido produzidos.

Com relação à segunda questão que pode ter influenciado o processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS, e como será demonstrado no próximo capítulo, resultou em Políticas de Assistência Estudantil com desenhos próprios que se diferenciam entre si, relaciona-se com as Instituições que originaram os três Institutos pesquisados e com as práticas de AE que eram materializadas.

De modo geral, pode-se observar que o IFSul e o IFRS originaram-se de instituições vocacionadas ao ensino técnico enquanto o IFFAR absorveu durante sua criação instituições voltadas ao ensino agrotécnico. As Escolas Federais Agrotécnicas, como já evidenciado em trechos de entrevistas anteriores, demonstraram, ao longo de sua história, uma relação estreita com estudantes em regime de internato. Essa modalidade de ensino demandava, por parte dessas Instituições e desde antes do tema da assistência estudantil ocupar lugar no debate público, a reserva e aplicação de recursos humanos e financeiros centrados, sobretudo, em questões de alimentação, moradia e saúde.

Expresso de outra forma, as instituições agrotécnicas que ofertavam a modalidade de ensino no regime de internato já haviam adquirido um saber/fazer no campo da AE que, em certa medida, ainda não havia ganhado espaço nas instituições voltadas apenas para o ensino técnico. Esse argumento pode ser uma explicação para o fato de observamos ações universais no campo da alimentação escolar apenas no IFFAR.

As questões sobre o processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS e as particularidades que caracterizam cada uma das três Políticas de Assistência Estudantil pesquisadas serão abordadas no próximo capítulo.

## **6. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA QUE ATUAM NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

O Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), após ser promulgado em 2010, desempenhou a função de quadro normativo central, a partir do qual as Instituições Federais de Ensino Superior e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia implementaram o Programa Nacional de Assistência Estudantil e expressou, dessa forma, uma dimensão de poder público que resultou em ordens locais específicas.

Ocorre que esse quadro, ao definir as linhas gerais do Programa, como por exemplo, sua finalidade, seus objetivos e as áreas onde as ações de assistência estudantil deveriam ser desenvolvidas, estabeleceu definições sobre o conteúdo, mas não sobre a forma como essas intenções deveriam ser efetivadas. Como já argumentado, tal fato possibilitou interpretações, ressignificações e adaptações por parte dos atores implementadores, o que originou Políticas de Assistência Estudantil com desenhos próprios e com características particulares.

A partir da análise dos quadros normativos secundários, construídos durante o processo de implementação e das entrevistas com os atores desse processo, evidenciar-se-ão, ao longo deste capítulo, as diferenças existentes nos subprocessos de implementação expressas nos elementos que caracterizam de forma particular cada uma das três Políticas de AE dos IFs que atuam no RS.

### **6.1. OS SUBPROCESSOS GERENCIAIS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL**

Independentemente da inscrição institucional de uma determinada política, programa ou projeto, o “seu desenvolvimento se apoia numa estrutura organizacional [...] e está submetido a um sistema gerencial e decisório específico, que conduz ou dirige a implementação” (DRAIBE, 2001, p. 31). Ao analisar esse subprocesso de implementação, busca-se compreender a hierarquia organizacional que o PNAES assumiu nas Reitorias e nos níveis locais dos *campi* que integram os

IFs que atuam no RS, seu grau de centralização e descentralização e a legitimidade dos burocratas em implementarem decisões e fazerem cumpri-las.

Os quadros normativos analisados para construção dessa seção foram os Regimentos Gerais dos três Institutos; a Resolução nº 86 (IFRS, 2013), que institui a PAE do IFRS; a Resolução nº 56 (IFSul, 2015), que institui a PAE do IFSul e a Resolução nº 12 (IFFAR, 2012), que institui a PAE do IFFAR junto das entrevistas aos atores do processo.

Durante o processo de formação<sup>52</sup> da Política de Assistência Estudantil do IFRS, foram criados dois órgãos de gestão: a Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE), que é vinculada à Pró-reitoria de Ensino e está situada na reitoria do IFRS na cidade de Bento Gonçalves e as Coordenadorias de Assistência Estudantil situadas no nível dos *campi*. Os chefes desses dois órgãos são nomeados, respectivamente, pelo Reitor da Instituição e pelos Diretores Gerais dos *campi*.

Ainda que os recursos financeiros oriundos do PNAES para custeio das ações de AE estivessem disponíveis a partir de 2011 para os IFs, a DAE, enquanto um aparato de gestão centralizado na Reitoria, foi criada em 2018. Até então, os temas inerentes ao campo da assistência estudantil eram gerenciados por uma única servidora cuja função central era a articulação da PAE entre a Reitoria e os *campi*.

De acordo com as entrevistas aos atores do processo de implementação do PNAES no IFRS, em especial, a burocrata do nível de rua denominada neste trabalho de trabalhadora em assistência estudantil 2 (TAE 2), uma das pioneiras no campo da AE naquela Instituição, evidenciou-se que, até o momento de criação do DAE, as ações nos *campi* se materializavam de formas variadas e não sincronizadas, sobretudo no que se refere à publicação de editais e à realização de estudos socioeconômicos.

TAE 2

[...] eu entro em 2010 e não tinha recurso, o recurso veio a partir de 2011, finalzinho de 2010, eu entrei e no ano seguinte começou a ter o recurso do PNAES, aí a gente começou com os auxílios básicos como transporte, alimentação, aqueles ali que o PNAES prevê de forma financeira. [...] em 2014 surgiu a política (A resolução nº 86 que instituiu a PAE do IFRS), mas ela não regia a forma de benefício, valores, essas coisas, ela regia o que ia ser ofertado. Tipo, edital não era único, o período, valores que a gente ia pagar, cada *campi* tinha o seu orçamento. Desde 2017, o orçamento ficou centralizado e aí a gente faz avaliações e seleções todo mundo no mesmo período, envia dados pra Reitoria, a Reitoria define valores, então cada vez mais vem ficando

<sup>52</sup> O termo “formação de políticas” faz referência aos escritos de Hill e Hupe (2012) ao argumentarem que “a ênfase do processo, expressa em última instância no continuum entre política e ação, implica que, no estágio de implementação, a formulação de políticas continue” (HILL e HUPE, 2012, p. 8, *grifo nosso*).

unificado. Hoje (2019) é total unificado os valores que a gente tem é igual para o aluno de quaisquer *campi* do IFRS. Assim, alguma coisa que tem de diferente, os únicos auxílios que a gente tem, permanência e moradia é igual pra todo mundo, mas às vezes tem *campi* que não tem moradia porque não tem a demanda, a questão das ações universais que ainda está um pouquinho de cada *campi*, porque tem *campi* que não consegue ofertar, têm *campi* que oferta na merenda, ainda está assim, tem uma regulamentação, mas ela é um pouquinho aberta pra tentar atender as especificidades de cada *campi*, a gente tem o campus de Sertão com internato, vem mudando e vem ficando cada vez mais igual, mas alguma coisinha ainda é diferente, mas hoje dá pra dizer na questão do permanência, do benefício direto ao estudante que é igual em todos os lugares.

Sobre o processo de constituição desse órgão de gestão, a referida entrevistada evidenciou disputas políticas por sua constituição. A consolidação desse órgão dentro do aparato institucional de gestão tornou-se possível frente a um processo de mudança política – uma janela de oportunidades – relacionada ao processo eleitoral que elegeu um novo Reitor. Em outras palavras, o surgimento da DAE deu-se numa promessa de campanha do Reitor eleito.

#### TAE 2

Até 2018, essa nova gestão entrou após a morte do antigo Reitor, aí teve uma eleição e em julho o pessoal acabou entrando, desde de julho de 2018 a gente tem uma Diretoria de Assistência Estudantil dentro da Pró-Reitora de Ensino, até então era só Pró-Reitoria de Ensino, e uma assessoria de assistência estudantil, que era assistente social, não tinha FG nem CD, não tinha nada, só ela, e a assessoria e Pró-Reitoria de Ensino, e essa Diretoria foi uma demanda, [...] foi uma promessa de governo do novo Reitor que assumiu, porque era uma demanda nossa, [...] a gente precisa de um espaço que seja respeitado, a gente precisa de um Diretor, de um Pró-reitor, não vai ser uma Pró-Reitoria mas uma Diretoria, uma pessoa com CD que esteja a frente, que tenha posição política pra lutar pela assistência, foi promessa de campanha dele criar a Diretoria de Assuntos Estudantis e ele cumpriu, logo que ele assumiu ele criou a Diretoria. [...] então é Reitoria, Pró-reitoria de Ensino, Diretoria de Assuntos Estudantis e a Coordenadoria de Assistência Estudantil dentro da Diretoria de Assuntos Estudantis que ele já conseguiu uma função gratificada para a assistente social nessa coordenadoria, e aí tem mais duas coordenadorias que é uma de ações afirmativas para trabalhar a questão da etnia [...] e a outra que é Coordenadoria de Ações Inclusivas [...].

Evidencia-se, portanto, que os princípios orientadores, a consecução dos objetivos e a operacionalização das ações da PAE implementada no IFRS são gerenciadas por meio de uma estrutura organizacional subdividida em dois níveis: um nível centralizado na Reitoria e vinculado à Pró-Reitoria de Ensino, que é a Diretoria de Assuntos Estudantis, e um segundo nível descentralizado nos *campi*, vinculado aos Departamentos de Ensino, que são as Coordenadorias de Assistência Estudantil.

Integram ainda o aparato de gestão da Política de Assistência Estudantil do IFRS, dois órgãos de assessoramento que são o Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil (GTPAE), que assessora a DAE, e as Comissões de Assistência Estudantil, que assessoram as Coordenadorias de AE nos *campi*. Esta

forma de divisão hierárquica foi estabelecida com força de normativa através da resolução nº 86 (IFRS, 2013) e pode ser observada no quadro 17.

Quadro 17 – Níveis gerenciais da PAE do IFRS

Estrutura organizacional dividida em quatro níveis. 1º uma Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE), vinculada a Pró-reitoria de Ensino. 2º um Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil (GTPAE). 3º Coordenações de Assistência Estudantil nos <i>campi</i> . 4º Comissões de Assistência Estudantil nos <i>campi</i> .
---

Fonte: Resolução nº 086 (IFRS, 2013)

Elaboração do autor

A DAE tem como função o planejamento e o controle gerencial das ações de AE ofertadas aos estudantes do IFRS, além disso, também tem o poder de implementar decisões e realizar o acompanhamento da PAE nos *campi* em conjunto com o Grupo de Trabalho Permanente de Assistência Estudantil. Segundo a resolução nº 086 (IFRS, 2013), essa Diretoria deve contar com no mínimo dois servidores, dentre os quais, Assistentes Sociais, Pedagogos, Psicólogos e Técnicos em Assuntos Educacionais. Até o fechamento da pesquisa, havia apenas um servidor ocupante do cargo de assistente social lotado na DAE. As competências desse órgão de gestão são referidas no quadro 18.

Quadro 18 – Competências da Diretoria de Assistência Estudantil do IFRS

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 – Acompanhar e amparar a execução da Política de Assistência Estudantil, dos seus programas, projetos e ações;</li><li>2 – Proporcionar junto aos setores competentes as condições necessárias ao desenvolvimento da Política de Assistência Estudantil;</li><li>3 – Promover fóruns de discussão acerca da Política de Assistência Estudantil;</li><li>4 – Coordenar o Fórum de Assistência Estudantil do IFRS;</li><li>5 – Articular, orientar e apoiar os setores responsáveis pela Assistência Estudantil nos câmpus;</li><li>6 – Estimular atividades destinadas ao combate das desigualdades socioeconômicas e culturais existentes no âmbito do corpo discente do IFRS;</li><li>7 – Apoiar ações que busquem transpor os obstáculos ao acesso, desempenho e permanência dos discentes no IFRS;</li><li>8 – Elaborar anualmente relatório geral referente aos programas, projetos e ações de Assistência Estudantil no IFRS;</li><li>9 – Identificar oportunidades, dentro da área de ensino, de participação em projetos de Assistência Estudantil junto aos órgãos de fomento;</li><li>10 – Construir e revisar anualmente, em conjunto com o Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil do IFRS, o Instrumento de Pesquisa para levantamento do Diagnóstico Sociodemográfico dos discentes do IFRS;</li><li>11 – Implementar e manter um sistema de informações atualizado referente ao Diagnóstico Sociodemográfico dos estudantes do IFRS, bem como divulgar semestralmente seus dados à comunidade escolar;</li><li>12 – Monitorar, junto aos câmpus, a atualização permanente dos dados acerca do Diagnóstico Sociodemográfico dos discentes do IFRS;</li><li>13 – Executar outras funções que, por sua natureza, lhe sejam afetas ou lhe tenham sido atribuídas;</li><li>14 – Analisar e emitir pareceres sobre os editais de Assistência Estudantil dos câmpus do IFRS.</li></ol> |
|--|

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013)  
Elaboração do autor

Como já demonstrado anteriormente, a DAE do IFRS surgiu em 2018. Até então, o setor responsável pela gestão era uma assessoria vinculada à Pró-Reitoria de Ensino. Seu atual Diretor é um servidor do quadro de pessoal do IFRS pertencente à carreira docente. Dentre os Institutos pesquisados, o IFRS foi o último a instituir um órgão com a finalidade específica de gerir sua Política de Assistência Estudantil. Em razão de sua recente criação, até o fechamento desta pesquisa, a competência prevista no item 8 do quadro 18 ainda não havia se efetivado.

O Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil do IFRS configurou-se como um órgão colegiado de caráter propositivo e consultivo em temas que perpassam a assistência estudantil. Sua função central é a de auxiliar a DAE em questões de implementação, regulação, planejamento, acompanhamento e avaliação da Política de Assistência Estudantil. O GTPAE é composto pelo Diretor da DAE e pelos Coordenadores de Assistência Estudantil dos *campi*. As competências do GTPAE estão descritas no quadro que segue:

Quadro 19 – Competências do Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil do IFRS

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 – Auxiliar a Pró-Reitoria de Ensino e a Assessoria de Assistência Estudantil;</li><li>2 – Participar dos Fóruns de Assistência Estudantil no IFRS;</li><li>3 – Discutir os fundamentos éticos, políticos e conceituais da Assistência Estudantil;</li><li>4 – Propor indicadores para avaliação do impacto dos programas, projetos e ações da Política de Assistência Estudantil;</li><li>5 – Propor modelos avaliativos da Política de Assistência Estudantil, seus programas, projetos e ações;</li><li>6 – Construir e revisar anualmente, em conjunto com a Assessoria de Assistência Estudantil do IFRS, o Instrumento de Pesquisa para o Diagnóstico Sociodemográfico dos discentes do IFRS;</li><li>7 – Colaborar na construção de diretrizes e iniciativas com vistas a prevenir a evasão e a retenção dos estudantes no IFRS;</li><li>8 – Contribuir na elaboração de normativas que regulamentem a utilização dos recursos destinados à Assistência Estudantil no IFRS;</li></ol> <p>Cooperar no aprimoramento dos fluxos de funcionamento da Assistência Estudantil (IFRS, p.9, 2013)</p> |
|--|

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013)  
Elaboração do autor

Esse órgão colegiado desempenhou um papel central para o processo de implementação do PNAES no IFRS. Foi nele que os burocratas do nível de rua, responsáveis pela operacionalização do Programa no nível local dos *campi*, articularam, de forma coletiva, a construção dos quadros normativos secundários que regulamentaram a PAE do IFRS.

Ao longo do tempo, a partir de 2011, esse espaço coletivo também foi o palco onde os temas inerentes à assistência estudantil foram debatidos, como por exemplo, as dinâmicas de trabalho que englobam os processos de estudos socioeconômicos para vinculação de estudantes à PAE e as metodologias de divisão dos recursos orçamentários entre os *campi* para financiamento das ações de AE, ou seja, nesse espaço é que grande parte da PAE do IFRS foi construída e atualizada, à medida de suas necessidades, pelos próprios burocratas responsáveis por sua operacionalização.

De certa forma, ainda que as evidências apresentadas nas entrevistas aos BME caracterizem uma implementação Top Down do PNAES, as PAEs que se efetivaram em ambos os IFs que atuam no RS assumiram características que as particularizam dentro de espaços coletivos semelhantes, pois, em razão da atuação dos burocratas no nível de rua, principalmente devido ao processo de construção dos quadros normativos secundários de forma coletiva e pelo processo de operacionalização no cotidiano dos *campi*, tem características de uma implementação que também ocorreu de baixo para cima (*Bottom Up*).

Identificou-se, portanto, que esse espaço coletivo possibilitou aquilo que chamamos no modelo analítico elaborado para este estudo de momento de ressignificação 1, ao considerarmos que foi nele que os burocratas do nível de rua estabeleceram contato com o quadro normativo central, a partir do qual se deu a implementação inicial e também, a partir do qual, construíram as normatizações secundárias que orientam as ações dos trabalhadores em AE no nível dos *campi*.

Nos 17 *campi* que integram o IFRS, são as Coordenadorias de Assistência Estudantil que realizam a operacionalização, o planejamento, a implementação e a avaliação da PAE. As Coordenações são chefiadas por servidores indicados pelos Diretores Gerais dos *campi*, sendo que as equipes técnicas mínimas deveriam ser compostas por Pedagogos, Psicólogos e Assistentes Sociais. As competências dessas Coordenadorias de Assistência Estudantil estão descritas no quadro 20.

Quadro 20 – Competências das Coordenadorias de Assistência Estudantil dos *campi* que integram o IFRS

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 – Planejar, implementar e avaliar as ações de Assistência Estudantil no câmpus;</li><li>2 – Apoiar a Assessoria de Assistência Estudantil, as Direções-Gerais e as Direções de Ensino dos câmpus no que se refere às atribuições de sua área de atuação;</li><li>3 – Participar do Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil do IFRS;</li><li>4 – Integrar a Comissão de Assistência Estudantil do seu câmpus;</li><li>5 – Implementar políticas relativas à Assistência Estudantil do câmpus em consonância com a</li></ol> |
|---|

Política de Assistência Estudantil do IFRS;

- 6 – Desenvolver iniciativas que visem à articulação entre educação e demais políticas públicas ou organizações do terceiro setor, buscando parcerias e facilitando o acesso da comunidade escolar aos seus direitos;
- 7 – Contribuir para viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico e agindo, preventivamente, nas situações de retenção e evasão escolar;
- 8 – Promover ações sociais, pedagógicas e de saúde que contribuam para permanência discente e para melhoria de sua qualidade de vida;
- 9 – Pesquisar e difundir os dados sobre o Diagnóstico Sociodemográfico do seu câmpus, com a finalidade de estabelecer estratégias para minimizar a evasão e a retenção dos estudantes;
- 10 – Manter atualizadas as informações referentes ao Diagnóstico Sociodemográfico dos estudantes do seu câmpus;
- 11 – Atuar no acompanhamento e na avaliação de programas, projetos e ações que envolvam a atenção educacional, social e de saúde dos estudantes do seu câmpus;
- 12 – Elaborar relatórios semestrais referentes aos programas, projetos e ações da Assistência Estudantil em execução no seu câmpus e apresentá-los à Direção-Geral, Direção de Ensino e Assessoria de Assistência Estudantil do IFRS;
- 13 – Publicar editais de circulação interna para concessão de benefícios sociais e efetuar processos de inscrição, seleção e acompanhamento dos beneficiários;
- 14 – Deliberar, em conjunto com a Direção-geral e Direção de Ensino, sobre os critérios de utilização dos recursos destinados à Assistência Estudantil no seu câmpus;
- 15 – Executar outras funções que, por sua natureza, lhe estejam afetas ou lhe tenham sido atribuídas (IFRS, p. 10 – 11, 2013).

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013)

Elaboração do autor

Todos os 17 *campi* que formam o IFRS possuem Coordenadorias de Assistência Estudantil e ao menos um dos profissionais previstos no quadro normativo para compor a equipe mínima.

Ainda sobre a gestão da PAE do IFRS, as Comissões de Assistência Estudantil são órgãos situados no nível dos *campi* que desempenham a função de apoiar as Coordenações de Assistência Estudantil. Essas Comissões são compostas pelo Coordenador da Assistência Estudantil, 2 servidores docentes e 2 servidores Técnico-Administrativos em Educação. Os professores e os técnicos administrativos que integram essas Comissões são eleitos para mandatos de dois anos, enquanto que o representante discente é eleito para mandato de um ano. As competências dessas Comissões de Assistência Estudantil somam um total de 3 e são apresentadas no quadro 21.

Quadro 21 – Competências das Comissões de Assistência Estudantil dos *campi* que integram o IFRS

- 1 – Participar da construção e da avaliação das ações da Assistência Estudantil, percebendo sua adequação às necessidades da comunidade acadêmica;
- 2 – Apoiar a Assistência Estudantil na organização das ações para execução dos recursos;
- 3 – Auxiliar na elaboração dos relatórios semestrais referentes aos programas, projetos e ações da Assistência Estudantil em execução no seu câmpus (IFRS, p.12, 2013).

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013)

Elaboração do autor

Observou-se que este espaço coletivo situado no nível dos *campi* do IFRS, ao menos em teoria, configura-se como um canal de comunicação entre os atores envolvidos com o campo da assistência estudantil – professores, técnicos administrativos e estudantes – e, ao mesmo tempo, oportuniza certa forma de fiscalização das ações efetuadas em relação à execução orçamentária e ao público atendido. Na prática, de acordo com os relatos de uma das TAE entrevistada, esse aparato de gestão não desempenha um papel satisfatório em relação as suas competências.

TAE 2

[...] aqui no campus [...] ela não funciona, isso foi lá quando se criou a política, mas a gente não consegue, porque acaba que o servidor está todo mundo cheio de comissão que ninguém quer mais nada, essa comissão, ela teria que ser um representante docente e um representante técnico, mais o coordenador, em 2017 [...] eu consegui montar a comissão, [...] através das eleições ninguém se candidatou pra ser eleito, aí o diretor teve que indicar, aí ele indicou 2 diretores que são docentes de pesquisa e extensão, aí o diretor também chamou um aluno, mas tipo não dá, não rola. Sabe o que acontece? Tu marca reunião, as pessoas não vão, está todo mundo atolado, porque todo mundo participa das mesmas coisas, então assim, tem *campi* que talvez funciona um pouquinho melhor, outros que nem tem a comissão formada, então isso ainda é capenga. [...] eventualmente quando a gente tem uma situação mais de gestão mesmo, não técnica de setor, alguma coisa diferente que a gente tem que definir, conversa com o pessoal da comissão, manda e-mail, mas não é uma coisa sistemática, mas se precisar tem essas pessoas que com certeza vão contribuir.

Questões relacionadas com a sobrecarga de trabalho também ficaram evidenciadas nas entrevistas aos atores da Política de AE do IFSul e do IFFAR, no entanto, atreladas a diferentes demandas de trabalho. No IFSul, essas questões se relacionaram com as demandas do processo de seleção, sobretudo em razão da realização dos estudos socioeconômicos para vinculação dos estudantes.

No IFFAR, elas dizem respeito à sobreposição de demandas externas ao setor de AE, como por exemplo, a realização de perícias sociais, por assistentes sociais, que, na maior parte dos casos, são realizadas em benefício dos servidores que solicitam redistribuição para outros *campi*.

Essas questões foram evidenciadas nos trechos de entrevistas que seguem.

TAE 4

A atribuição principal aqui da Coordenadoria de Assistência Estudantil é a avaliação socioeconômica para os auxílios de AE, esse é o principal, após a finalização do edital, que dura em média três meses pelo grande número de inscrição, que varia entre 400 e 500 inscritos, e como [...] éramos apenas duas assistentes sociais, então a gente leva um tempo de mais ou menos 3 meses do início ao fim do edital, isso contando em um semestre, em um semestre que não são seis meses, são quatro, cinco meses um semestre de duração então essa parte de avaliação socioeconômica dos editais já nos consome a maior parte do nosso tempo [...].

#### TAE 7

Hoje uma das maiores discussões que está afetando a assistência estudantil, está prejudicando o trabalho na assistência estudantil, é a política de saúde do servidor, isso está sendo um problema institucional no IF Farroupilha. [...] todos os servidores que trabalham com a saúde do Servidor estão dentro da assistência estudantil. Então passamos a ter o médico em perícia, a cada pouco a técnica em enfermagem recebe atestado, a cada pouco tem que agendar perícias, eu estou com duas na mesa, estou terminando uma perícia [...] demanda.

Ainda que os aparatos de gestão das PAEs de ambos os IFs que atuam no RS possuam legitimidade política diante das comunidades acadêmicas, e seus papéis estejam definidos dentro de certas competências e objetivos estabelecidos em quadros normativos, a questão da insuficiência de força de trabalho para execução das ações de AE no nível local dos *campi* foi recorrente nas entrevistas coletadas, seja insuficiência em razão da ausência de trabalhadores para compor as equipes mínimas ou em razão da sobreposição de demandas dos setores de assistência estudantil.

A questão da força de trabalho no nível local dos *campi* e da constituição ou não de equipes mínimas para a operacionalização das PAEs serão discutidas com maior profundidade no subtítulo 6.5 que trata dos subprocessos operacionais.

No IFSul, o órgão responsável pelo gerenciamento de sua PAE é o Departamento de Gestão da Assistência Estudantil (DEGAE). O DEGAE é composto por duas coordenadorias, a Coordenadoria de Apoio ao Estudante (CAE) e a Coordenadoria de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil (CAPAE). Dos catorze *campi* que compõem a Instituição, quatro possuem coordenadorias de Assistência Estudantil. São eles: o campus Pelotas, o qual originou o IFSul e possui o maior número de estudantes matriculados, o campus Pelotas Visconde da Graça, o campus Sapucaia do Sul e o campus Passo Fundo. Esses quatro *campi* são os mais antigos do IFSul, sendo que o campus Pelotas Visconde da Graça possui uma tradição histórica vinculada ao ensino agrotécnico e ao regime de internato, como já relatado anteriormente.

O quadro 22 apresenta os níveis de gestão da PAE do IFSul, que se caracteriza pela centralização na Reitoria da Instituição. Em comparação aos aparatos de gestão instituídos nas outras duas PAEs, a PAE implementada nos IFSul foi aquela que apresentou o maior grau de centralização em sua gestão.

Essa caracterização se fundamenta não somente pela não constituição de Coordenadorias de Assistência Estudantil na maior parte dos seus *campi*, mas também pelo fato observado que grande parte dos processos de operacionalização

de sua PAE, como por exemplo, a realização de estudos socioeconômicos para vinculação de estudantes, o controle da frequência dos estudantes assistidos e os atendimentos psicológicos, pedagógicos e sociais se efetivarem pelos burocratas lotados nesse Departamento.

Ainda sobre as características de centralização da PAE implementada no IFSul, foi essa que apresentou o maior número de *campi* sem profissionais das áreas de psicologia, serviço social, pedagogia e saúde (técnicos em enfermagem, enfermeiros, médicos e odontólogos), de modo que as ações dentro desses diferentes campos são realizadas pelas equipes de profissionais lotados na Reitoria da Instituição, o que caracteriza uma operacionalização que ocorre em maior grau do centro (reitoria) para a ponta (*campi*) quando comparada às PAEs implementadas no IFRS e no IFFAR.

#### Quadro 22 – Níveis gerenciais da PAE do IFSul

Estrutura organizacional centralizada na Reitoria dividida em dois níveis. 1º Departamento de Gestão da Assistência Estudantil (DEGAE), vinculado à Pró-reitoria de Ensino, composto por duas coordenadorias: Coordenadoria de Apoio ao Estudante (CAE) e Coordenadoria de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil (CAPAE). 2º Câmara de Assistência Estudantil.
---

Fonte: Resolução nº 56 (IFSul, 2015)

Elaboração do autor

As competências do DEGAE também estão descritas no referido quadro normativo e são apresentadas no quadro 23.

#### Quadro 23 – Competências do Departamento de Gestão de Assistência Estudantil do IFSul

1 – Propor as políticas relativas à assistência estudantil da Instituição; 2 – Orientar, assessorar e acompanhar o programa e os projetos de assistência estudantil; 3 – Estimular a participação da comunidade discente nas questões de assistência estudantil.
--

Fonte: Resolução nº 56 (IFSul, 2015)

Elaboração do autor

O atual DEGAE surgiu como uma Diretoria de Assistência Estudantil (DIGAE) em 2011, vinculada diretamente ao Reitor da Instituição. No entendimento dos entrevistados, essa configuração de vínculo direto ao principal gestor Institucional possibilitava uma maior autonomia no processo de tomada de decisão e atribuía ao setor maior participação em discussões junto ao Reitor e aos Pró-Reitores.

Desde 2012, a DIGAE foi rebaixada ao nível de Departamento, o Departamento de Gestão da Assistência Estudantil, e vinculado à Pró-Reitoria de Ensino. Antes o responsável pela gestão recebia o status de Diretor e, após o

rebaixamento, passou a receber o status de Chefe. Em termos práticos, o que se observou, com base na avaliação dos atores entrevistados, foi uma perda de autonomia nos processos de tomada de decisão.

Desde o processo inicial de implementação do PNAES em 2011 até o presente, o DEGAE houve três gestores distintos, todos pertencentes ao quadro de pessoal do IFSul. Sua primeira Diretora foi uma Assistente Social pertencente à carreira docente (2010 – 2014), o segundo (2015 – 2017), já na função de Chefe de Departamento, também foi um Assistente Social pertencente à carreira dos técnicos administrativos em educação (PCCTAE) e, atualmente, a Chefe do departamento é uma Psicóloga da carreira PCCTAE.

Dentre as PAEs pesquisadas, a que foi implementada no IFSul foi a primeira a constituir um órgão de gestão centralizado na Reitoria. Como resultado dessa decisão, que institui um órgão específico para coordenar a implementação desde seu início, as ações no campo da assistência estudantil, como por exemplo, os benefícios ofertados e a definição dos seus valores, alguns processos de trabalho, como a publicação de editais dentro de determinados prazos e a forma de realização dos estudos socioeconômicos, caracterizaram-se por uma sincronia e um rol de serviços ofertados semelhante em todos os *campi* que lhe constituem.

Com relação às coordenadorias que compõem o DEGAE e suas competências, cabe à Coordenaria de Apoio ao Estudante (CAE) as seguintes funções.

#### Quadro 24 – Competências da CAE

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 – Implementar, em conjunto com os câmpus, as ações da política de assistência estudantil do IFSul;</li><li>2 – Propor normas e critérios para as ações do programa de assistência estudantil;</li><li>3 – Propor metodologias de avaliação das ações e dos projetos de assistência estudantil;</li><li>4 – Dialogar com a comunidade discente sobre questões relacionadas aos projetos e às ações de assistência estudantil.</li></ol> |
|--|

Fonte: Resolução nº 56 (IFSul, 2015)

Elaboração do autor

Atualmente, a referida coordenadoria é ocupada por uma servidora Assistente Social e suas funções estão relacionadas ao apoio aos *campi* que não possuem equipes para operacionalização da PAE no nível local, principalmente no que se refere à realização de estudos socioeconômicos para vinculação de estudantes e aos atendimentos psicológicos. Essa coordenadoria presta atendimento, ou seja, realiza o trabalho no campo da AE para sete 7 *campi* e um centro de referência.

À Coordenadoria de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil (CAPAE) compete:

Quadro 25 – Competências da CAPAE

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 – Acompanhar e apoiar o desenvolvimento das ações e dos projetos de assistência estudantil junto aos câmpus;</li><li>2 – Propor instrumentos que permitam pesquisar, sistematicamente, a realidade socioeconômica e educacional dos usuários do Programa de Assistência Estudantil (PAE);</li><li>3 – Gerir e acompanhar a execução financeira e os recursos orçamentários destinados à assistência;</li><li>4 – Organizar o banco de dados do PAE.</li></ol> |
|---|

Fonte: Resolução nº 56 (IFSul, 2015)  
Elaboração do autor

Atualmente, essa coordenadoria está sob comando de uma servidora do quadro de pessoal do IFSul da área de nutrição, em termo práticos, e em conformidade com dados coletados nas entrevistas, possui como principais atribuições o controle dos pagamentos aos estudantes vinculados que recebem auxílios na modalidade de bolsas (auxílios alimentação, transporte e moradia) e o acompanhamento da frequência e do aproveitamento acadêmicos – em conformidade com as condicionalidades de permanência na PAE, previstas nos quadros normativos secundários.

O que se observou nesse aparato de gestão centralizado na Reitoria do IFSul é que o DEGAE dividiu suas frentes de trabalho em dois segmentos específicos. O primeiro, é de apoio e suporte aos *campi* que não possuem equipes de trabalho para operacionalização de sua PAE, de modo que os servidores lotados na Coordenadoria de Apoio ao Estudante absorvem essas demandas.

Em termos de processo de trabalho, observou-se certo grau de comprometimento ao consideramos, por exemplo, que os estudos socioeconômicos são realizados distantes dos *campi* onde os estudantes estão matriculados e o contato entre os assistentes sociais e os candidatos são realizados via telefone.

Essa dinâmica de trabalho também impossibilita, no momento do estudo, a realização de entrevistas ou de visitas aos domicílios dos estudantes nos casos em que haja a necessidade de complementação do estudo. Com relação aos atendimentos psicológicos, observaram-se as mesmas dificuldades, que em última análise, configuram um processo de trabalho descontinuado e sem relação de proximidade com o público alvo.

A segunda frente de trabalho do DEGAE é desenvolvida pela Coordenadoria de Acompanhamento da Política de Assistência Estudantil cuja dinâmica de trabalho está centralizada na divisão dos recursos orçamentários oriundos do PNAES entre os *campi* que compõem a Instituição, no acompanhamento da execução orçamentária dos *campi* e no controle da frequência e aproveitamento dos estudantes vinculados.

Em relação à Câmara de Assistência Estudantil, observou-se que ela também é considerada um órgão de gestão e possui um caráter consultivo e propositivo. A Câmara de AE é presidida pela chefe do DEGAE e composta por um servidor titular e um servidor suplente, ambos integrantes das equipes de AE dos *campi*.

Os membros da Câmara de AE da PAE do IFSul são indicados pelos Diretores Gerais dos *campi*, sendo que cada servidor titular tem direito a um voto para decidir questões relacionadas com a assistência estudantil. O Plenário é o órgão máximo da Câmara de AE, a ele compete propor ao Conselho Superior do IFSul (órgão máximo da Instituição) toda e qualquer alteração nos quadros normativos que instituem a PAE-IFSul.

A Câmara de Assistência Estudantil do IFSul, da mesma forma como ocorreu com o GTPAE do IFRS, configurou-se como um espaço coletivo e participativo para discussão dos temas inerentes ao PNAES. Os quadros normativos secundários que ao mesmo tempo ressignificaram o PNAES e regulamentaram a PAE do IFSul, foram construídos pelos próprios burocratas do nível de rua dentro desse espaço.

Deste modo reforça-se o argumento de que a implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS, ainda que se configure dentro de algumas características de uma implementação realizada do topo para baixo, ou seja, sem o envolvimento dos operacionalizadores do nível de rua em discussões sobre objetivos pretendidos e sem movimentos de convencimento junto às comunidades acadêmicas, encontrou, nesses espaços coletivos de reunião dos burocratas do nível de rua, a possibilidade de ressignificação do quadro normativo orientador que resultou na construção de normatizações secundárias a partir das quais as ações de AE e os processos de trabalho se efetivam no nível dos *campi*.

Deste modo, a implementação do PNAES nos IFs do RS pode ser compreendida dentro de um movimento de mão dupla.

De um lado, observa-se uma política cuja trajetória histórica se vincula fortemente às Universidades Federais e a um determinado público cuja representação coletiva possui longa trajetória de reivindicações no campo da AE e que, em determinado momento, a partir de 2010, passou a englobar os Institutos Federais que passaram executar essa implementação em uma conjuntura envolvendo a constituição de uma nova institucionalidade – a criação dos IFs em 2008 – e a expansão da Rede de Educação Técnica e Tecnologia. Expansão esta que acarretou contratações de novos servidores públicos, dentre os quais aqueles que iriam operacionalizar o PNAES, sem um conhecimento efetivo das ações e da sua forma de efetivação. Por esse lado, a percepção de uma implementação ancorada no topo e que se desloca para baixo poderia contribuir para a compreensão dos desenhos assumidos por cada uma das PAEs pesquisadas.

No entanto, por outro lado, a implementação também pode ser observada dentro de uma percepção inversa, ou seja, de baixo para cima, ao considerar-se o contato dos burocratas do nível de rua com o quadro normativo central que orientou a implementação. A partir dessa percepção, um fator explicativo relevante para compreensão e explicação da formação das PAEs dos IFs que atuam no RS são os espaços coletivos onde as normatizações secundárias foram construídas e, em determinadas formas, expressaram ressignificações em relação ao quadro central. As práticas cotidianas nos espaços de trabalho no nível local dos *campi* também expressam um segundo momento de ressignificação, agora em relação aos quadros normativos secundários que orientam ações.

Portanto, ainda que o processo de implementação do PNAES tenha ocorrido dentro de uma estrutura que inicia no topo (MEC – SETEC) e termina na “rua” (campus) sem oportunidades de trocas entre os diferentes níveis hierárquicos da estrutura de governo, a partir do momento que a implementação começa a acontecer no nível hierárquico dos IFs, encontram-se oportunidades e meios que a modelam dentro de cada Instituição por força da atuação dos burocratas envolvidos na operacionalização no nível dos *campi*, em razão do histórico institucional, a partir do qual os IFs se formaram e, sobretudo, em razão do grau de relevância que o tema da AE recebeu dentro de cada estrutura organizacional.

No IFFAR a sua PAE é gerenciada por uma Diretoria de Assistência Estudantil vinculada à Pró-reitoria de Ensino e seu Diretor é um servidor pertencente ao quadro de pessoal da carreira docente indicado pela Reitora da Instituição.

No IFFAR, o espaço coletivo constituído para discussões sobre temas que perpassam a sua PAE foi o Grupo de Trabalho em Assistência Estudantil, o qual possui caráter propositivo e consultivo. Esse Grupo de Trabalho em Assistência Estudantil desempenha a função de assessorar a Diretoria em questões relacionadas à PAE no tangente ao planejamento, à implementação e ao desenvolvimento e avaliação das ações de AE, bem como propor e revisar as normativas.

Além das competências previstas em regulamento, o GT em assistência estudantil também foi percebido como um espaço para construção e alteração dos processos de trabalho que se efetivam no nível dos *campi*. Conforme o trecho de entrevista que segue, pode-se observar o contato permanente entre os operacionalizadores e os temas atuais que ocupam a pauta de discussões. Outra questão relevante deste trecho e também observada ao longo da pesquisa de campo no IFRS e no IFSul, relaciona-se com certo protagonismo na operacionalização das PAEs dos trabalhadores em assistência estudantil com formação em Serviço Social. Isso se evidenciou em razão de que grande parte das Coordenadorias de AE são ocupadas por servidores desse segmento profissional, mas não só isso, porque também representam a maioria nos grupos que construíram as normatizações secundárias a partir do quadro normativo central e, sobretudo, por serem esses servidores os responsáveis pela realização dos estudos socioeconômicos para vinculação de estudantes às PAEs.

Trabalhador em AE 7

Sim, temos o GT em assistência estudantil, ele não têm um período, uma periodicidade, ele ocorre por demanda, e daí nós, assistentes sociais, temos reuniões separadas, isso foi algo que as outras profissões não construíram, não tem, a gente tem bem forte isso, ela acontece por demanda, mas existem também vídeo conferências, discussões por grupo no WhatsApp, a pauta que mais está vindo agora são da parte socioeconômica, que vai ter toda uma alteração, agora vai mudar no próximo ano, vai mudar a política de implementação dos auxílios, porque demora muito, tem todas essas instâncias burocráticas.

TAE 10

[...] antes de tomar a decisão, a gente leva para os colegas da assistência e para os coordenadores e, quando são demandas mais pontuais também para o grupo, por exemplo, nós aprovamos recentemente, depois de sete longos anos de discussão, nosso regulamento do programa de segurança alimentar e nutricional [...]. E como era uma demanda muito específica, a gente fez toda uma discussão envolvendo as nutricionistas e envolvendo, na medida do possível, os protagonistas maiores que são os estudantes.

Historicamente, a atuação dos profissionais com formação em Serviço Social<sup>53</sup> esteve vinculada à operacionalização das políticas públicas, sobretudo, as de cunho social, na linha de frente. Dentre os profissionais envolvidos no campo da assistência estudantil e na operacionalização das PAEs dos IFs que atuam no RS, os Assistentes Sociais desempenharam um papel particular ao reforçarem a ideia da política de assistência estudantil como um direito dos estudantes, contribuindo, em certa medida, para superação das compreensões ligadas à chave da benevolência, do assistencialismo e da meritocracia.

O reforço das ideias ligadas à chave da assistência estudantil como um direito dos estudantes pelos profissionais do Serviço Social ocorre, sobretudo, em razão dos princípios fundamentais estabelecidos pela lei de regulamentação da profissão – Lei nº 8.662 (BRASIL, 1993). Nesse quadro normativo, podemos observar os princípios orientadores I, III, V, VI, X e XI conforme citação.

I. Reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais;

III. Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras;

V. Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;

---

<sup>53</sup> A análise seminal sobre a profissão de Serviço Social no processo de produção e reprodução das relações sociais (Iamamoto, in: Yamamoto e Carvalho, 1982: 77 – 78) apresentou a tese de que a profissão afirma-se como uma especialização do trabalho coletivo no quadro de desenvolvimento capitalista e da expansão urbana. Processos esses apreendidos sob o ângulo das classes sociais a constituição e expansão do proletariado e da burguesia industrial – e das modificações verificadas na composição dos grupos e frações de classes que compartilham o poder do Estado em conjunturas históricas determinadas. É quando, no Brasil, a *questão social*, a qual se torna a base de justificação desse tipo de profissional especializado. Já não se trata de mera distinção entre ricos e pobres, presente nas formas anteriores de organização da produção e da sociedade regidas pela divisão do trabalho, prévias ao capitalismo industrial. A questão social passa a ser dotada de um “caráter de classe específico”, que constitui as relações sociais sob o domínio do capital.

[...]

As condições de vida e de trabalho dos segmentos trabalhadores e correspondentes mobilizações e organizações políticas – tanto da parcela diretamente inserida no mercado de trabalho, quanto daquela excedente para as necessidades médias do capital – já não podiam ser desconsideradas pelo Estado na formulação de políticas sociais como requisito mesmo da sustentação do poder de classe (IAMAMOTO, 2011, p. 167 – 168).

VI. Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;

X. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;

XI. Exercício do Serviço Social sem ser discriminado/a, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade e condição física (BRASIL, 1993).

O GT Assistência Estudantil do IFFAR é composto por um coordenador, um vice coordenador, relatores e membros. Seus membros são o Diretor de AE, um (a) Assistente Social lotado na Reitoria, um Assistente Social de cada *campi* e um membro das coordenações de AE indicados por suas equipes.

**BME 3**

A Diretoria de Assistência estudantil está vinculada à Pró-reitoria de ensino, e ela tem nos *campi* uma coordenação vinculada as respectivas direções de ensino, então todos os *campi* tem uma estrutura espelhada na estrutura que nós temos na Reitoria, inclusive ela virou diretoria recentemente, não faz 3 anos, ou melhor no final de 2016, então fazem dois anos aqui na Reitoria, ela também era uma coordenação aí quando nós tivermos um aporte de funções gratificadas, que nós ainda tínhamos por receber, aí foi feita a destinação de uma CD para transformar a coordenação em diretoria. Em nível de *campi*, todos os *campi* têm coordenadorias, coordenadorias de assistência estudantil vinculada a direção de ensino.

Dos 11 *campi* que compõem o IFFAR, 10 possuem Coordenadorias de AE e o campus avançado Uruguaiana possui um setor de AE, o que configura um aparato de gestão instituído em dois níveis, um centralizado na reitoria, operacionalizado pela Diretoria de Assistência Estudantil e outro descentralizado nos *campi*, operacionalizado pelas Coordenadorias de AE. O quadro 26 apresenta os níveis de gestão da PAE do IFFAR.

Quadro 26 – Níveis gerenciais da PAE do IFFAR

Estrutura organizacional dividida em três níveis.

1º Diretoria de Assistência Estudantil vinculada à Pró-reitoria de Ensino.

2º Grupo de Trabalho sobre Assistência Estudantil – GT Assistência Estudantil.

3º 10 Coordenadorias de Assistência Estudantil e um Setor de AE, nos *campi* que integram a Instituição.

Fonte: Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração do autor

As competências da Diretoria de Assistência Estudantil do IFFAR estão previstas no quadro normativo secundário de sua PAE e são observados no quadro que segue.

Quadro 27 – Competências da Diretoria de Assistência Estudantil do IFFAR

- I - Zelar e fazer cumprir a Política de Assistência Estudantil institucional e os demais programas e regulamentos de assistência voltados ao público discente da Instituição;
- II - Realizar articulação com outras instituições, como forma de dar visibilidade e obter a contribuição destas para a concretização da Política de Assistência Estudantil;
- III - Planejar e propor metodologias para a distribuição de recursos institucionais oriundos do Programa Nacional de Assistência Estudantil/PNAES aos campi, bem como outros destinados a essa finalidade;
- IV - Acompanhar a execução dos recursos orçamentários destinados à assistência estudantil;
- V - Organizar rotinas e fluxos para comunicação com os setores de assistência estudantil dos campi;
- VI - Buscar fontes alternativas de recurso para o desenvolvimento de ações de assistência estudantil;
- VII - Propor, regular e supervisionar a criação e/ou ampliação de programas, projetos e ações de assistência estudantil;
- VIII - Subsidiar outros setores, divulgando e fornecendo informações relativas à política de assistência estudantil;
- IX - Promover, sistematicamente, reuniões, encontros e outros eventos que tenham como temática central a assistência estudantil;
- X - Supervisionar o trabalho desenvolvido pelas assessorias vinculadas à Diretoria;
- XI - Acompanhar as ações dos campi relacionadas à prevenção de doenças e à promoção e recuperação da saúde;
- XII - Auxiliar na implantação de mecanismos institucionais de apoio à permanência e êxito aos estudantes;
- XIII - Promover a constante discussão e o aprimoramento dos mecanismos de concessão de auxílios financeiros e editais de seleção;
- XIV - Acompanhar os campi em assuntos pertinentes à moradia estudantil e ao refeitório;
- XV - Assessorar os campi nos processos de fortalecimento das lideranças e organizações estudantis;
- XVI - Promover eventos voltados à saúde e ao lazer dos estudantes;
- XVII - Criar espaços para a divulgação dos trabalhos de arte e cultura desenvolvidos pelos estudantes;
- XVIII - Incentivar a prática do desporto em âmbito institucional;
- XIX - Contribuir com as coordenações de ações inclusivas em projetos/ações que envolvam pessoas com necessidades especiais e formas de minimizar o preconceito de gênero, sexualidade e orientação sexual no ambiente escolar;
- XX - Elaborar instrumentos que permitam monitorar e avaliar programas e ações da Assistência Estudantil.

Fonte: Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração do autor

Em relação à constituição desse órgão de gestão no IFFAR, assim como também se observou no IFRS e no IFSul, sua constituição ocorreu a partir de uma decisão de gestão da burocrata de médio escalão responsável pelo mais alto cargo de gestão da Instituição, ou seja, sua Reitoria.

O processo político que levou a essas decisões de gestão ficou evidenciado em um dos trechos de entrevista realizada com a trabalhadora em assistência estudantil 7, como se observa a seguir.

#### TAE 7

[...] a direção da assistência estudantil também foi uma conquista do Conselho Superior. A direção antes era uma coordenação, [...] quando a gente viu que sobrou uma CD, vamos criar uma direção. A argumentação, eu lembro que foi algo muito importante, qual é o setor que trabalha com seis milhões? Vocês acham que isso não é responsabilidade? Nossa atividade-fim é o aluno e quem está trabalhando como atividade-meio não tem uma direção na assistência estudantil, e isso ficou assim, votação unânime para criação de uma direção. Isso foi uma conquista, mas de ter integrantes participando lá, tinha umas assistentes sociais, alunos pedindo uma direção para a assistência.

Essa Diretoria de Assistência Estudantil foi criada em 2016, até então o setor que gerenciava a PAE do IFFAR recebia o status de coordenadoria. De certo modo, o trecho de entrevista citado demonstra o apoio da comunidade acadêmica – professores, estudantes e técnicos – para a criação do órgão. Os argumentos utilizados, segundo a percepção da entrevistada, fundamentaram-se na questão da atividade fim da Instituição, que é o estudante e o seu percurso formativo, além disso, outro argumento apresentado, e comum aos outros dois Institutos pesquisados, relaciona-se com o montante de recursos financeiros oriundos do PNAES para financiamento das ações de assistência estudantil.

A questão dos montantes financeiros oriundos do PNAES para execução das PAEs dos IFs que atuam no RS contribuiu, em certa medida, para o campo da assistência estudantil ganhar espaço dentro dos aparatos de gestão. Ao longo da pesquisa de campo evidenciou-se, nas falas dos burocratas de médio escalão e dos burocratas do nível de rua, a relevância de uma verba destinada especificamente para o campo da AE. A questão financeira e os montantes (na casa dos milhões) são fatores explicativos relevantes para compreensão das decisões que culminaram na constituição dos aparatos de gestão constituídos nos IFs do RS para gerenciamento de suas PAEs. As questões sobre as verbas de financiamento serão aprofundadas no subtítulo 6.5.

#### **6.1.1. Análise dos subprocessos gerenciais**

A DAE do IFRS, o DEGAE do IFSul e a DAE do IFFAR, que são estruturas de gestão vinculadas às Pró-reitorias de Ensino, junto das Coordenadorias de Assistência Estudantil, no nível dos *campi*, e dos espaços coletivos constituídos – Grupos de trabalho e Câmara de Assistência Estudantil – configuram-se como os aparatos de gestão das Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS.

Além da coordenação e controle das ações de assistência estudantil desenvolvidas nesses Institutos, esses órgãos de gestão também desempenharam

um papel relevante para comunicação entre as Reitorias e os *campi* das três instituições, o que engloba, por vezes, a mediação de conflitos entre as gestões dos *campi* e os aparatos de gestão de AE do nível local.

Ainda que os Diretores Gerais dos *campi* possuam gerência patrimonial, financeira e pedagógica em termos de assistência estudantil, observou-se, na maior parte dos casos, sobretudo no IFSul e no IFFAR, que as questões sobre assistência estudantil, como por exemplo, prazos para publicação de editais, controle sobre a execução financeira, prestações de contas e informações para elaboração de relatórios, são repassadas diretamente para os setores de assistência estudantil centralizados nas Reitorias.

Quanto às competências e a legitimidade dos gestores institucionais que ocupam esses aparatos de gestão, estas apresentaram semelhanças nos três Institutos. Essas competências estão previstas nos quadros normativos secundários, elaborados a partir do quadro normativo central, com a participação dos burocratas do nível de rua. Esses gestores são indicados pelos burocratas do médio escalão (Reitores e Reitora) a partir de um certo perfil que se mostrou semelhante em ambos os Institutos, ou seja, atores com certo alinhamento político em relação às propostas de gestão e com um histórico no campo da assistência estudantil. Esse histórico de atuação da AE, no caso do IFFAR e do IFRS, foi permeado por atuações no campo dos movimentos sociais e outros setores institucionais que desenvolveram trabalhos no campo social, como por exemplo, projetos de extensão com comunidades de baixa renda.

O perfil desses gestores foi evidenciado a partir dos trechos de entrevistas que seguem, o primeiro extrato de entrevista é sobre o gestor do IFFAR, o segundo é sobre o gestor do IFRS.

TAE 4

Eu ingressei no Instituto em 2012, meu campus de origem, meu primeiro campus foi o campus alegrete, próximo da fronteira com a Argentina e eu fiquei treze meses em Alegrete, houve a possibilidade por meio de um edital de remoção e eu vim para o campus São Vicente do Sul ao qual eu estou lotado. Fiquei de 2013 até 2014 em São Vicente, efetivamente, e em 2014 surgiu o convite para vir para a Reitoria e eu acabei aceitando, uma pela questão do desafio, mas também havia uma questão de viagens, eu moro aqui em Santa Maria, havia esse deslocamento, havia a questão do doutorado também que eu fazia, eu entrei no instituto e paralelamente eu passei no doutorado, eu fazia meu doutorado na UNISINOS então era um tempo muito grande assim em termos de deslocamento e aí surgiu a possibilidade eu vir para a Reitoria para trabalhar com a coordenação dos programas educacionais de formação de professores, e nós ficamos à frente da coordenação de 2014 até 2017, nesse meio tempo entre 2014 e 2017 fiquei mais na Reitoria do que no campus [...]. Começo de 2017, ali fevereiro do ano passado mais precisamente, surgiu a ideia, surgiu o convite, nós estávamos numa fase de transição, tivemos uma troca do Pró-reitor da

pessoa que estava à frente da assistência estudantil. [...] na verdade eu acabei dando ela já no mês de março. Os primeiros tempos foram bem complicados, bem difíceis porque na verdade eu fiquei dividido [...] no primeiro semestre do ano passado, eu estava com aula no campus eu ainda estava à frente da coordenação dos projetos educacionais, [...] e aí eu fiquei meio que uma bolinha de pingue pongue assim, até maio, dividindo meu tempo com São Vicente, com os programas educacionais e com a assistência estudantil, então eu me considero que efetivamente eu me somei a equipe da assistência estudantil a partir de maio de 2017 que foi quando realmente eu fui e fiz a transição, inclusive de sala, e eu disse, bom meu lugar é esse daqui [...]. Eu fiz parte também [...] da comissão própria de avaliação e quando se fazia aquele compilado surgiam algumas questões que as vezes até para entender aquilo principalmente que os estudantes estavam colocando a gente trocava algumas ideias, mas efetivamente ler os materiais e estudar isso eu comecei a fazer a partir de março do ano passado até então eu sabia que existia e algumas questões eu tinha o entendimento e esse entendimento muito fruto dessa troca com os colegas, mas várias outras questões realmente eu fui aprender estudando a documentação e vivenciando principalmente isso das rotinas do dia a dia da direção.

#### TAE 2

[...] ele é professor, ele é docente, ele já foi do campus Viamão e ele foi Diretor de ensino em Viamão, e além da trajetória dele na Instituição ele tem a formação, ele tem o perfil para trabalhar com a assistência estudantil, ele é formado em geografia, ele trabalhou com movimentos (sociais) [...] e está super bem, desde que ele entrou a coisa voa.

Os gestores de AE do IFRS e do IFFAR são professores das áreas de História (TAE 4 – IFFAR) e de Geografia (IFRS) e a do IFSul é uma técnica administrativa de nível superior ocupante do cargo de Psicóloga. Dentre os IFs pesquisados, o IFSul foi o único onde um servidor pertencente à carreira dos técnicos administrativos em educação ocupou o cargo de gestor do órgão responsável pela assistência estudantil. A trajetória dessa trabalhadora em AE é permeada pela trajetória de criação do próprio órgão de gestão como se evidencia no trecho que segue.

#### TAE 9

Eu entrei bem no dia do decreto PNAES, 19 de julho de 2010, na época eu vim, quando fui nomeada, pediram para procurar a antiga chefe da Diretoria de Assistência Estudantil, e assim eu fiz, fui recebida [...], e foi colocado que tinha essa preocupação do reitor em montar uma equipe sistêmica pra assistência estudantil do IFSUL, e daí que eu iria então entrar nessa equipe como psicóloga. Eu não tinha a mínima ideia do que era, qual o trabalho da assistência estudantil, o Decreto, aí eu cheguei e a antiga diretoria deu um monte de material para eu ler, da formação dos Institutos, o que eram os Institutos, porque eu conhecia pouco também, e depois com relação ao trabalho a gente foi aprendendo todo mundo junto no dia-a-dia porque o Decreto era novo, a gente sabia que ia ter o recurso no ano seguinte, a gente começou a fazer um trabalho com todos os *campi* que estavam formados na época, a gente se reunia em seminários, quanto as normativas, por exemplo, da câmara de assistência estudantil a gente pegou um regulamento da câmara de ensino do IFSul como norte, e aí a partir desse regulamento da câmara de ensino a gente foi adaptando pra transformar o nosso da câmara de assistência estudantil, então o trabalho era feito dessa forma, assim, a gente ia pesquisando documentos já existentes, tentando fazer contato com outros IFs e ver como que eles estavam trabalhando, mas não tinha nada muito estruturado, avançado, além do que a gente estava fazendo, então assim que a gente foi construindo [...].

Ainda que se identifique a legitimidade dos gestores de AE, que é ancorada no conjunto de normatizações que expressam suas competências, observou-se

certo nível de disputa pela ocupação desses cargos. A questão em torno desse fato engloba as diferentes carreiras que integram os IFs. De um lado os servidores da carreira docente e de outro os servidores da carreira dos técnicos administrativos.

As disputas e os argumentos se estabeleceram em torno do conhecimento técnico *versus* o alinhamento político com os BME. O argumento comum utilizado pelos servidores pertencentes à carreira dos técnicos administrativos, na defesa que os cargos de gestão sejam ocupados por servidores pertencentes a essa carreira, é o de que eles são os que possuem o conhecimento técnico do campo e das áreas onde as PAEs se efetivam e que as indicações dos servidores pertencentes à carreira docente estão mais atreladas a uma questão de alinhamento político aos BMEs, que em última análise, sobressaiu ao conhecimento técnico.

O quadro normativo central, a partir do qual ocorreu a implementação e a construção das PAEs dos IFs que atuam no RS, definiu as áreas de desenvolvimento das ações de AE e, por consequência, ainda que de forma indireta, apontou para os profissionais que deveriam estar envolvidos com a operacionalização do Programa no nível local. Dentre esses profissionais, destacaram-se aqueles com formação em serviço social, pedagogia e áreas da saúde. No entanto, dos três IFs pesquisados, o campo da assistência estudantil é chefiado em dois, por servidores da carreira docente, no IFFAR um da área de História e no IFRS um da área de Geografia, o que, de certo modo, demonstra uma preferência dos burocratas de médio escalão que nomeiam esses gestores, ao considerar não somente o seu alinhamento político e a trajetória institucional, mas também a carreira a que pertencem, de modo que os oriundos da carreira docente se sobressaíram aos da carreira dos técnicos administrativos.

Essas disputas por cargos de gestão ficaram evidenciadas no trecho de entrevista que segue.

Trabalhador em AE 7

Da coordenação de assistência estudantil, desde sempre, teve bastante autonomia, [...] as coordenações sempre ficaram dentro do setor, a gente que faz a escolha até hoje, não é nomeado de fora, a gente escolhe e leva o nome para a direção, até hoje isso se manteve e a gente sempre disse que se vier outro é 20 horas de coordenação, é 20 horas sentado aqui, e não 5 horas aqui e o restante do tempo dando aula ou coisa assim, a gente se posiciona assim, então tem uma autonomia e tem uma relação de confiança grande e outra coisa, que a gente estabelecendo dentro do setor, problemas aqui se resolve aqui, não se leva problema para a direção sem antes tentar resolver aqui, se for impossível de resolver tu vai levar lá para ficar fazendo a rádio corredor, então tem uma relação boa e muitas vezes também tem uma relação de embate entre assistência estudantil e gestão, não é uma coisa que anda de mãos juntas maravilhosamente bem, ela tem uma relação de embate, tem uma relação boa, tem autonomia.

Outras disputas que perpassam os subprocessos gerencias das PAEs dos IFs que atuam no RS concentram-se em torno das questões orçamentárias e pelo nível de autonomia dos *campi* na efetivação das ações. Com relação à primeira questão, em razão de uma insuficiência dos recursos orçamentários oriundos do PNAES para o atendimento do número total de estudantes com perfil de vinculação, sobretudo no IFSul, observou-se um processo de disputa entre os *campi*, de modo que a metodologia de divisão do recurso elaborada pelo órgão de gestão com o auxílio da Câmara de AE é questionada permanentemente pelos Diretores Gerais de campus.

A metodologia de divisão dos recursos leva em consideração a demanda por atendimento, independentemente do número total de estudantes matriculados, junto do histórico de atendimentos realizados pelos *campi*, ou seja, prioriza-se o atendimento dos estudantes já vinculados que ainda não terminaram seu percurso formativo, de modo que a divisão dos recursos é realizada de forma a custear primeiramente esses estudantes e o montante dos recursos remanescentes é dividido novamente entre os *campi*, de acordo com a demanda.

A partir dessa metodologia, por exemplo, um campus com mil estudantes pode ter oitenta por cento de atendidos enquanto que um campus com quatro mil estudantes pode ter somente vinte por cento de atendidos. Essa questão revelou que no IFSul o montante de recursos financeiros recebido pelos *campi* é utilizado dentro de uma chave política com o objetivo “atrair estudantes” no momento de realização dos vestibulares para novos ingressos. O resultado desse uso da PAE no IFSul por vezes resultou em conflitos entre aqueles *campi* que possuem um maior número de estudantes atendidos pela PAE em relação ao número de estudantes matriculados e os *campi* com maior número de estudantes matriculados e menor número de vinculados à PAE.

No IFFAR, as questões que perpassam o orçamento também foram identificadas, sobretudo, em relação ao financiamento das ações na área de alimentação que, naquela Instituição, possui um caráter amplo e abrange todos os estudantes matriculados em cursos presenciais de nível médio. Essa questão foi evidenciada no trecho de entrevista que segue.

Trabalhador em AE 7

Mas vai ter aquele momento, isso não é assim, tem discussão, tem discussão quanto ao orçamento, tem discussão quanto à execução, tem autonomia quanto à gestão do orçamento. Hoje, o que nós temos mais dificuldade de fechar é a parte de alimentação escolar. As outras questões estão muito bem tranquilas na assistência estudantil, mas alimentação escolar ainda é uma discussão que é difícil de conduzir. Primeiro porque ela já tem essas questões históricas de alimentação gratuita. O orçamento não contempla mais os outros *campi* atender alimentação gratuita para todos, não existe orçamento [...].

No IFRS, a disputa em torno da questão orçamentária recebeu menor ênfase em razão da metodologia de trabalho adotada. Naquela Instituição, não há divisão dos recursos orçamentários oriundos do PNAES entre os *campi* que a compõem. Os recursos permanecem centralizados na Reitoria enquanto os *campi* realizam os estudos socioeconômicos para vinculação dos estudantes e informam mês-a-mês as listas daqueles que irão receber os auxílios. Uma questão que gera certo grau de insegurança frente a essa metodologia é que os valores das bolsas pagas aos estudantes apresentam variação de modo que quanto maior a demanda menor o valor recebido.

Além das questões orçamentárias, outro processo gerencial, gerador de disputas, relaciona-se com o grau de autonomia dos *campi* na operacionalização das PAEs. Essa é uma questão que apresentou grau considerável de variação, ao observarmos que no IFSul o aparato de gestão convergiu para, como já argumentado, um grau de centralização maior em comparação às PAEs do IFRS e do IFFAR. Tal fato ocorreu, principalmente, pela não constituição de equipes de trabalho para operacionalização da PAE no nível local dos *campi*, de modo que grande parte dos processos de trabalho que englobam desta PAE ocorrem centralizados na Reitoria, distantes dos *campi* e, conseqüentemente, do público alvo.

No IFRS, a centralização da PAE apresentou um nível de descentralização intermediário em comparação às outras duas. Isso ocorreu em razão da decisão de construir equipes de trabalho e Coordenadorias de Assistência Estudantil em todos os *campi*. A diferença que ocorre na PAE desenhada no IFRS em relação às demais é a centralização dos recursos financeiros e o pagamento dos estudantes que ocorre pela Reitoria.

Dentre as três Políticas de Assistências implementadas, a do IFFAR foi aquela que apresentou um grau de descentralização maior em comparação às demais. Essa caracterização também ocorre pela constituição de equipes de

trabalho e Coordenadorias de AE em todos os seus *campi* e pela descentralização financeira que permite aos coordenadores de AE do nível local, em conjunto com as equipes, decidir sobre as formas de aplicação dos recursos.

Em relação aos jogos, destacados por Bardach (1980), que podem influenciar o processo de implementação, estão os desvios de finalidade e a construção de novos objetivos. Observou-se que, mesmo que os quadros normativos secundários apresentem objetivos diferentes daqueles apresentados no quadro normativo central, nas PAEs dos IFs pesquisados eles não apresentaram contradição.

Os objetivos estabelecidos pelas PAEs dos IFs que atuam no RS apresentam características que particularizam cada uma delas. De modo geral, eles foram percebidos dentro de um processo de construção coletiva que representa um processo de ressignificação e complementação aos objetivos primários do PNAES realizados sob influência de distintas trajetórias Institucionais e por burocratas do nível de rua com distintas percepções.

Na próxima seção serão abordados os quadros normativos secundários, construídos pelos burocratas do nível de rua, que desenharam PAEs com características particulares e desempenham o papel de divulgar a PAE e informar tanto os burocratas quanto o público atendido.

## 6.2. OS SUBPROCESSOS DE INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL

O processo de implementação das Políticas Públicas está vinculado a um quadro normativo central que apresenta as informações básicas orientadoras do conjunto de atores nele envolvidos. Diante disso, o êxito ou as falhas de implementação estão relacionadas, em determinada grau, com os meios de obtenção das informações junto dos seus meios de divulgação (DRAIBE, 2001, p. 32).

Esse subprocesso de implementação também simboliza e configura aquilo que denominamos no modelo elaborado para o estudo (Figura 3) de “momento de ressignificação 1”, ou seja, os documentos apresentados no quadro 28, além de expressarem as informações centrais sobre a PAE de cada IF e, em certa medida,

expressarem uma visão idealizada das PAEs, são, antes disso, adaptações construídas a partir do quadro normativo central.

O quadro 28 reúne os quadros normativos secundários construídos a partir do quadro normativo central. Por meio dessas normatizações, ocorreram a efetivação e a normatização do PNAES nos IFs que atuam no estado do RS.

Quadro 28 – Sistemas de Informação das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no estado do Rio Grande do Sul

Sistema de informação PAE – IFRS	Sistema de informação PAE – IFSul	Sistema de informação PAE – IFFAR
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução nº 086 de 2013;</li> <li>- Instrução Normativa nº 5 de 2014;</li> <li>- Instrução Normativa nº 8 de 2018;</li> <li>- Instrução Normativa nº 9 de 2018;</li> <li>- Instrução Normativa nº 10 de 2018.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução nº 56 de 2015;</li> <li>- Portaria nº 1.874 de 2017;</li> <li>- Resolução nº 139 de 2012;</li> <li>- Instruções Normativas nº 1 de 2017;</li> <li>- Instrução Normativa nº 2 de 2017.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução nº 12 de 2012;</li> <li>- Resolução nº 011 de 2011;</li> <li>- Resolução nº 015 de 2012;</li> <li>- Resolução nº 017 de 2012;</li> <li>- Resolução nº 018 de 2012;</li> <li>- Portaria nº 368 de 2013;</li> <li>- Resolução nº 014 de 2015;</li> <li>- Resolução nº 129 de 2015;</li> <li>- Resolução nº 006 de 2017;</li> <li>- Resolução nº 001 de 2018.</li> </ul>

Fonte: Sítios institucionais do IFRS, do IFFAR e do IFSul, Elaboração do autor

Esses quadros normativos secundários, ao mesmo tempo, instituíram e normatizaram as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS. Neles, foi estabelecido o conjunto de princípios e diretrizes que determinaram a organização, as competências e o funcionamento dos diferentes órgãos de assistência estudantil dessas Instituições. Neles também estão expressas as adaptações em relação aos objetivos, ao público alvo, às diretrizes dos serviços, bem como, estão expressos os projetos e as ações de AE, a estrutura organizacional, a forma de financiamento das ações, os programas de benefícios e as condicionalidades de permanência dos estudantes assistidos.

As normatizações apresentadas no quadro 28, junto ao Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), constituem-se tanto como os meios de informação centrais, como os quadros normativos que orientaram (e orientam) os burocratas envolvidos no processo de implementação e operacionalização das PAEs, bem como, os estudantes que buscam atendimentos.

No IFRS, o PNAES foi implementado e ressignificado por meio da Resolução nº 086 (IFRS, 2013), que instituiu a sua Política de Assistência Estudantil. De acordo com essa Resolução, a PAE do IFRS foi idealizada como um conjunto de princípios

e diretrizes que estabelecem a organização, as competências e o funcionamento dos diferentes órgãos de assistência estudantil.

Nesse quadro normativo secundário, estão expressos: os princípios; os objetivos; o público alvo; as diretrizes de serviços – divididos em programas, projetos e ações –; as estruturas organizacionais de comando e gerenciamento; a origem dos recursos de financiamento das ações e as condicionalidades de permanência dos estudantes que buscam atendimento.

Além da Resolução nº 86 (IFRS, 2013), outras quatro Instruções Normativas integram a PAE do IFRS. A Instrução Normativa nº 5 (IFRS, 2014) normatizou os valores e as atividades dos Assistentes Sociais contratados especificamente para a realização de estudos socioeconômicos realizados durante o processo de seleção dos estudantes que buscam atendimento. A contratação de Assistentes Sociais, em um momento específico do processo de seleção dos estudantes, é uma particularidade que ocorre apenas no IFRS. Nos demais IFs pesquisados, essa metodologia de trabalho não foi identificada. No IFSul e no IFFAR, Políticas de Assistência Estudantil são operacionalizadas exclusivamente por servidores do quadro de pessoal, ou seja, servidores aprovados em concurso público, portanto, com vínculo permanente.

A pesquisa evidenciou que a PAE do IFRS é a única dentre as pesquisadas que, para sua operacionalização, possui atuação de atores externos ao serviço público.

A Instrução Normativa nº 8 (IFRS, 2018), definiu as diretrizes dos estudos socioeconômicos, realizados por Assistentes Sociais, para vinculação de estudantes à PAE. Esse quadro normativo será analisado na seção que trata da seleção dos estudantes, porque é outra característica particular não evidenciada nas outras duas Políticas de AE pesquisadas. As PAEs do IFSul e do IFFAR também definem critérios e indicadores para seleção de estudantes durante o processo de estudo socioeconômico, no entanto não apresentaram um grau tão acentuado de especificações para realização desses estudos como no IFRS.

A Instrução Normativa nº 9 (IFRS, 2018) tratou das diretrizes de apoio aos estudantes vinculados à PAE. Esse quadro normativo secundário determinou as formas como os auxílios são ofertados aos estudantes assistidos e organizou os editais de seleção. A questão sobre os benefícios disponibilizados e a forma como

são ofertados (bolsas, alojamentos, restaurante) será aprofundada na seção que trata dos subprocessos operacionais das PAEs.

A Instrução Normativa nº 10 (IFRS, 2018) institui a normatização que trata da metodologia de divisão dos recursos orçamentários oriundos do PNAES entre os *campi* que integram o IFRS. A normatização de uma metodologia para divisão de recursos entre os *campi* é outra particularidade da PAE do IFRS. Esse tema também será aprofundado no subtítulo que trata dos subprocessos operacionais, uma vez que a divisão dos recursos oriundos do PNAES entre os *campi* dos IFs é relevante porque, ao longo do processo de implementação, as decisões implementadas privilegiaram Políticas que se efetivam por meio do pagamento de bolsas diretamente aos estudantes assistidos. Tal decisão criou, em certa medida, disputas entre os *campi* por recursos para custeio das ações, ou seja, em outras palavras, os *campi* com maiores recursos orçamentários têm a possibilidade de ofertar os serviços de assistência estudantil a uma parcela maior de estudantes.

No IFSul, o PNAES foi implementado e ressignificado por meio de um rol de quadros normativos secundários construídos a partir do quadro normativo central, dentre os quais: a Resolução nº 56 (IFSul, 2015); a portaria nº 1.874 (IFSul, 2017); a Resolução nº 139 (IFSul, 2012) e as Instruções Normativas 01 (IFSul, 2017) e 02 (IFSul, 2017).

A Resolução nº 56 (IFSul, 2015) atualizou a Resolução nº 138 (IFSul, 2012) e instituiu a PAE do IFSul. Nesse quadro normativo, estão descritos: os princípios; os objetivos; a estrutura organizacional de comando e gerenciamento; o público alvo; as formas e as etapas para o acesso aos benefícios; o prazo de duração dos benefícios; as condicionalidades de permanência dos estudantes assistidos nos benefícios; as condicionalidades para afastamento dos estudantes assistidos; os tipos de benefícios ofertados; os recursos humanos necessários para operacionalização da Política no nível local dos *campi*; a origem dos recursos de financiamento das ações de AE e a temporalidade com a qual a PAE deveria ser avaliada. Esse mesmo quadro define a PAE do IFSul como um conjunto de princípios e diretrizes que fundamentam a implementação das ações de assistência estudantil com o objetivo de promover o acesso, a permanência e o êxito dos estudantes dentro de uma perspectiva de equidade, produção de conhecimento,

melhoria do desempenho acadêmico e qualidade de vida dos estudantes a ela vinculados.

A Portaria nº 139 (IFSul, 2012) aprovou o Regimento da Câmara de Assistência Estudantil do IFSul. Nesse quadro normativo secundário estão definidas as condicionalidades de funcionamento desse órgão de assessoramento, como por exemplo, quem são seus membros, quem exerce sua presidência e qual é a sua estrutura (plenária e presidência).

A Portaria nº 1.874 (IFSul, 2017) instituiu a Normatização dos Benefícios de Assistência Estudantil da PAE do IFSul. Esse quadro normativo secundário é uma atualização da Portaria nº 2.312 (IFSul, 2012), a qual instituíra sua primeira versão. No quadro normativo atual estão estabelecidas as normas para a concessão dos benefícios disponibilizados pela PAE. Nele também estão definidos os benefícios considerados prioritários (alimentação, transporte e moradia), as condicionalidades de permanência nos benefícios por parte dos estudantes assistidos (frequência, aproveitamentos e forma de utilização), os tipos de benefícios e a forma como são ofertados.

A Instrução Normativa nº 01 (IFSul, 2017) estabeleceu as normas para utilização dos benefícios da PAE IFSul não considerados prioritários (auxílio material escolar, auxílio à participação estudantil em eventos e auxílio emergencial). Já a Instrução Normativa nº 02 (IFSul, 2017) definiu os parâmetros para pagamento do auxílio transporte.

No IFFAR, o PNAES foi implementado e ressignificado por meio de um rol ampliado de Resoluções e Decretos que se configuram como os quadros normativos secundários dentre os quais: a Resolução nº 12 (IFFAR, 2012); a Resolução nº 011 (IFFAR, 2011); a Resolução nº 017 (IFFAR, 2012); a Resolução nº 018 (IFFAR, 2012); a Portaria 328 (IFFAR, 2013); a Resolução nº 014 (IFFAR, 2015); a Resolução nº 015 (IFFAR, 2015); a Resolução nº 129 (IFFAR, 2015); a Resolução nº 006 (IFFAR, 2017); e a Resolução nº 001 (IFFAR, 2018).

A Resolução nº 12 (IFFAR, 2012) institui a Política de Assistência Estudantil do IFFAR. Nesse quadro normativo secundário estão definidos os princípios, os objetivos, os programas, os projetos, as ações, o público alvo, os recursos e a forma de financiamento das ações de assistência estudantil.

A Resolução nº 011 (IFFAR, 2011) instituiu o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do IFFAR. Nesse quadro normativo estão definidas as finalidades e os objetivos do Programa. O IFFAR estabeleceu a alimentação como uma ação prioritária de assistência estudantil de modo que, no quadro normativo que institui o Programa de Segurança alimentar, definiu-se que o programa possuiria um caráter universal e que atenderia todos os estudantes matriculados em regime de internato, com pelos três refeições diárias, e os estudantes matriculados em cursos ofertados na modalidade de turno integral, com uma refeição, dispensando as condicionalidades de vulnerabilidade social estabelecidas no quadro normativo central.

A referida normatização apresenta uma característica particular que diferencia a PAE implementada no IFFAR das PAE implementadas no IFSul e no IFRS, onde as ações de assistência estudantil na área da alimentação são destinadas, exclusivamente, aos estudantes com perfil para atendimentos, ou seja, com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio e que se enquadrem nas condições de vulnerabilidade social.

As entrevistas com os atores do processo de implementação do PNAES no IFFAR evidenciaram que a construção desse dispositivo normativo possui relação com a trajetória histórica das Instituições de ensino que lhe deram origem, o Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e a Escola Agrotécnica Federal de Alegrete, onde, devido ao perfil dos estudantes assistidos e à forma como parte dos cursos eram ofertados – em regime de internato – havia necessidades pontuais em relação à alimentação e onde se efetivavam ações universais nessa área.

Mesmo diante de uma nova institucionalidade, na transição para Instituto Federal, essa prática de assistência prevaleceu durante o processo de implementação, ainda que o quadro normativo central que orientou a implementação defina um público alvo.

As Resoluções nº 017 (IFFAR, 2012) e nº 018 (IFFAR, 2012), instituíram o Programa de Monitoramento e Avaliação dos Estudantes do IFFAR e o Programa de Promoção da Cultura, Esporte e Lazer do IFFAR, respectivamente. Esses quadros normativos secundários subsidiaram os gestores institucionais na questão do monitoramento e da avaliação dos programas, projetos e ações no campo da

assistência estudantil, bem como orientaram os atores responsáveis pela operacionalização da PAE implementada no IFFAR em questões relacionadas à cultura, ao esporte e ao lazer. Em termos gerais, ambas apresentam as linhas de ação efetivadas nos *campi* dentro dos limites operacionais de cada equipe.

A Portaria nº 328 (IFFAR, 2013) teve por finalidade a criação do Grupo de Trabalho da Assistência Estudantil do IFFAR. As Resoluções números 014 (IFFAR, 2015), 015 (IFFAR, 2015) e 129 (IFFAR, 2015), criam a Política de Atenção à Saúde dos Discentes do IFFAR, o Programa de Apoio Pedagógico aos estudantes do IFFAR e o Regulamento da Moradia Estudantil do IFFAR, respectivamente.

A Resolução nº 006 (IFFAR, 2017) aprovou o Regulamento de Concessão de Auxílios da Assistência Estudantil e a Resolução nº 001 (IFFAR, 2018) aprovou o Regulamento de Concessão de Apoio Financeiro aos Estudantes do IFFAR para participações em eventos.

Esses quadros normativos secundários são compreendidos neste estudo como os sistemas informativos centrais, a partir dos quais os atores implementadores e operadores basearam, em grande parte, suas ações cotidianas no nível local dos *campi*.

A forma como a divulgação das informações contidas nesses dispositivos normativos chega à comunidade acadêmica das três Instituições pesquisadas ocorre, principalmente, por meio dos sítios eletrônicos dos IFs, onde esses conjuntos de quadros normativos são disponibilizados.

Esse conjunto de quadros contém as normas que organizam o funcionamento das PAEs do IFs que atuam no RS. Seu processo de construção, bem como seu processo de alteração, apresenta características semelhantes, no entanto os seus conteúdos são particulares, o que torna as PAEs diferentes entre si. Na próxima seção será explorado o conteúdo desses quadros normativos buscando caracterizar e analisar suas particularidades.

### **6.2.1. Análise dos subprocessos de informação e divulgação**

Os quadros normativos secundários são, em diferentes graus, uma expressão da forma como o quadro normativo central foi interpretado, resignificado e adaptado pelos atores do processo de implementação que efetivaram as ações do PNAES nos IFs do RS e, ao mesmo tempo, uma expressão idealizada das Políticas de

Assistência Estudantil com certa legitimidade e força para subsidiar ações frente às comunidades acadêmicas.

As comparações entre esses quadros normativos secundários (normatizações, regulamentos e decretos construídos durante a implementação do PNAES nos IFs) e o quadro normativo central (Decreto nº 7.234), ou mesmo a comparação entre os distintos quadros normativos secundários, evidenciam a constituição de Políticas de Assistência Estudantil com características próprias e desenhos particulares que se diferenciam em razão dos objetivos, das formas de funcionamento, dos processos de trabalho, da constituição de equipes no nível local dos *campi*, das formas de financiamento, das metodologias de divisão dos recursos oriundos do PNAES, da definição dos públicos alvos e pelo conjunto de serviços ofertados aos estudantes assistidos.

Uma primeira questão relevante para compreensão do processo de implementação que resultou em PAEs com desenhos próprios é que a construção dos quadros normativos secundários não apresentou as características de *enforcement*<sup>54</sup> comuns às metodologias de implementação que aderem, de forma exclusiva, ao modelo de cima para baixo.

No capítulo 3, busca-se demonstrar que a construção e efetivação de uma Política Nacional de Assistência Estudantil ocorreu como resultado de movimentos históricos com atuação decisiva de atores coletivos como as Universidades Federais e o FONAPRACE, porque levaram a cabo, sobretudo, as pesquisas sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES, pesquisas essas que subsidiaram o Plano Nacional de AE que resultou no PNAES. Argumentou-se que o PNAES foi formulado, em sua maior parte, pelos mesmos atores que o implementaram e o executaram nas Universidades Federais e com a participação dos movimentos de representação estudantil.

No caso particular dos Institutos Federais, estes adentraram no bojo de Instituições que passaram a executar o Programa sem a trajetória histórica das Universidades e, portanto, sem o mesmo grau de participação no seu processo de formulação.

---

<sup>54</sup> Segundo Nogueira (2015, 305) “[...] o conceito de *enforcement* ganhou larga utilização em diferentes áreas de administração pública como sinônimo de aplicação e execução de leis ou normas de caráter vinculatório. Fiel à etimologia, que associa a forçar ou a impor mediante algum tipo de força ou pressão, o conceito remete à ideia de força da lei, mas também, de modo mais amplo, ao esforço para que determinadas decisões sejam cumpridas”.

No entanto, a partir do momento que o PNAES passou a ser implementado nos IFs, observou-se a constituição de uma janela de oportunidades que, devido às decisões de gestão dos burocratas de médio escalão (Reitores) e dos trabalhadores em assistência estudantil, ocupantes dos cargos de gestão, os quais priorizam metodologias de trabalho que possibilitaram a participação da comunidade acadêmica (professores, técnicos administrativos e, em alguns casos, estudantes) na construção das normatizações secundárias das PAEs dos IFs que atuam no RS, oportunizou a construção de desenhos e engenharias políticas próprias.

Com relação ao processo de construção desses quadros normativos secundários, que operacionalizam o PNAES nos IFs que atuam no RS, observou-se que os atores que os construíram são os mesmos que os operacionalizam no nível local, sem a interferências de atores externos à Instituição e com diferentes graus de participação da comunidade acadêmica.

A força normativa desses quadros secundários e sua validação frente à comunidade acadêmica ocorreu, sobretudo, em razão de dois fatos centrais. Primeiro: que os atores envolvidos na sua construção possuíam elevado grau de profissionalização, ou seja, tratavam-se de servidores públicos com formação na área em que as ações de assistência estudantil se desenvolveram, como por exemplo, assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, médicos, enfermeiros entre outros, e, portanto, configuraram-se como atores com legitimidade dentro de sua área de atuação frente ao público alvo do programa e aos gestores institucionais a quem estavam subordinados.

O segundo fator explicativo que demonstra a legitimidades e atribui força normativa aos quadros normativos secundários está relacionado à apreciação e aprovação desses quadros pela comunidade acadêmica nos órgãos superiores de gestão dos IFs, que são o Colégio de Dirigentes e os Conselhos Superior.

A soma desses dois fatores, construção dos quadros normativos secundários por meio do trabalho coletivo dos atores com legitimidade frente às comunidades acadêmicas devido ao grau de profissionalização e sua aprovação nos órgãos superiores de gestão dos IFs, atribuiu legitimidade e poder de força aos quadros normativos secundários que instituíram as PAEs dos IFs pesquisados.

Com relação à dinâmica de construção desses quadros normativos secundários, os espaços coletivos citados na seção anterior evidenciaram uma

relevância significativa no seu processo de elaboração. Essa relevância foi explicitada nas entrevistas com os TAE de ambos os IFs.

TAE 9

[...] com relação ao trabalho a gente foi aprendendo todo mundo junto no dia-a-dia porque o Decreto era novo, a gente sabia que ia ter o recurso no ano seguinte, a gente começou a fazer um trabalho com todos os *campi* que estavam formados na época, a gente se reunia em seminários, quanto as normativas, por exemplo, da Câmara de Assistência Estudantil a gente pegou um Regulamento da Câmara de Ensino do IFSul como norte, e aí a partir desse Regulamento da Câmara de Ensino a gente foi adaptando pra transformar o nosso da Câmara de Assistência Estudantil, então o trabalho era feito dessa forma assim, a gente ia pesquisando documentos já existentes, tentando fazer contato com outros IFs e ver como que eles estavam trabalhando, mas não tinha nada muito estruturado, avançado, além do que a gente estava fazendo, então assim que a gente foi construindo, praticamente acho que todo mês tinha seminário, era bem frequente.

Sobre os objetivos dos seminários:

Discutir a assistência estudantil dentro do IFSul, como que era, como que estava sendo realizado naquele momento e o que a gente poderia fazer com esse orçamento que iria vir, como a gente ia nortear, que benefícios a gente ia distribuir. A gente fazia pesquisa nos documentos e o DEGAE, a equipe toda junta montava, aí a gente levava para a reunião do seminário depois da Câmara, aí era uma discussão sem fim, a gente discutia muito cada tópico com todo mundo, aí era bem braçal, como a gente fazia depois as revisões.

TAE 5

Na realidade a gente bem dizer já começou com orçamento, porque a gente começou em março, final de março, depois em julho começou a agregar mais gente, começou a agregar a equipe, e já sabíamos que viria a verba para 2011, então já tinha que planejar como executar essa verba, que para nossa realidade era um valor bem alto. A gente pegou a legislação do PNAES, e ali diz as áreas para trabalhar, achou que a gente tinha no momento pernas para tocar. [...] a gente foi discutindo e foi elencando os auxílios e com a sobra de recursos a gente foi pontuado, que aí acho que não foi bem uma sugestão de equipe, mas mais dos gestores a compra de alguns equipamentos além do custeio o material permanente, então foi comprado algum equipamento, a gente priorizava as ações do custeio e a sobra a gente investia, em compra de ônibus, teve laboratório, teve a construção de abrigos de chuva para ônibus que os *campi* fizeram com o dinheiro da verba da assistência estudantil, para abrigar os alunos nos dias de chuva já que os *campi* ficavam afastados do centro da cidade, e assim foi se indo até que se elencou somente ações de custeio. [...] a gente apresentava uma proposta e ia enriquecendo, tirando, colocando coisas, muitas vezes se levava para os *campi* pra discutir com as bases, e assim nasceu o que está escrito lá.

BME 1

[...] depois de criada a Câmara (de Assistência Estudantil), as políticas de AE começaram a ser definidas por essa Câmara, então sempre com a participação dos *campi* que estão na ponta do processo, então era importante esse viés de comunicação e eu acho que a Câmara foi uma forma de efetivar esse contato.

TAE 7

Eu fui a primeira assistente social no IFFAR, foi em 2010. Quando eu entrei eles recém tinham formado o câmpus (Santa Rosa), nós não tínhamos nem sala para trabalhar, nem nada e não existiam uma. Eu sabia porque a diretora falou que tinham auxílios para trabalhar, daí eu perguntava, porque também eu tinha recém me formado [...]. Só depois veio a psicóloga também, foi se montando a equipe, nós fomos vindo como trabalhar, daí eu lembro que nós, foi desde do espaço, de conquistar da sala, ter que fazer um memorando colocando sobre a ética profissional, porque a gente chegou para atender aluno e não tinha [...]. Nós fomos para Santa Maria, iniciamos as discussões, então já existia o que era atendido pelos antigos CEFETS [...] que eram Alegrete e São Vicente, então eles já trabalhavam com uma política de auxílios, era muito diferente. eu lembro assim de sentar e falar com pessoas próximas “como assim o aluno tá no trator, o aluno recolhe lixo porque ele recebe auxílio”, era uma coisa assim, toda nossa formação estava ao contrário, eu

lembro assim que foi bem chocante, “que que essa chata tá sentada aqui só dizendo o que não pode”, e existia toda aquela parte de contrapartida, que hoje graças ao bom senso isso não existe mais depois de muita discussão. Era tudo diferente, também não existia uma questão de divisão orçamentária e daí depois foi se construindo toda essa parte, depois foram chamados mais, eu não lembro direito, se foram sete assistentes sociais que entraram, e ali se começou toda a construção da política de assistência estudantil, elas ficaram na Reitoria trabalhando assessorando o coordenador [...] então começou toda uma construção de documentos, inclusive as discussões sobre as análises socioeconômicas, como que iria trabalhar, qual o papel do assistente social dentro da instituição, [...] a gente começou a nos sentir realmente parte da Instituição, só que nesse período todo eu enquanto assistente social, comecei a trabalhar na coordenação e me afastei um pouco do serviço social porque a gente acaba misturando tudo, aí tu tá institucionalizado literalmente quando tá trabalhando assim, não separa muito as coisas e nem tem tempo pra fazer outras coisas também, ali começou toda uma rediscussão e daí depois desse processo os assistentes sociais foram para os seus locais de trabalho daí também tem outro processo né porque quando você cria o documento o documento parece perfeito mas quando você vai para execução aí já é diferente. E o que que aconteceu nesse meio tempo todo, existe um conselho de pesquisa, ensino e extensão, [...] eu participava dele e ali já começou a participação com alunos nas discussões porque não se tinha essa participação com os alunos [...] não existia isso, poderia ter alguma discussão dentro do campus mas não ativamente assim, então quando eles começaram a organizar todas as instâncias de participação, aí entre eleição de reitores, legislações do próprio MEC, sobre o que tem que ter, mas realmente assim o que deu o norte diferente para nossa instituição desde que a Reitora [...] assumiu, ela cobrou muito essa participação dos estudantes, porque teve toda essa construção, se reunia então os gestores e assistentes sociais os demais integrantes da assistência na Reitoria para discutir seus documentos ia para as instâncias institucionais discutindo, mas não tinha ali aquela participação ativa dos Estudantes, então quando tu vai pra prática, além de tu se deparar “a cria esse documento, esse documento é muito bom” mas quando vai para a execução “a faltou isso daqui”, aquela situação, principalmente quando tu trata de documentos, tu não tem como prevê tudo, E tu também não pode te amarrar, porque tu acaba criando problemas para o teu próprio trabalho [...].

#### TAE 2

[...] a gente tem grupo de trabalho da política de assistência estudantil, que é o GTPAE, que é formado por todos os coordenadores de assistência estudantil de todos os *campi*. Então a gente se reúne de três a quatro vezes ao ano e tudo é decidido nesse grupo, tal coisa que tem que mudar, vamos pro GTPAE, e aí se acha que a questão não é tanto de gestão vamos levar para o grupo de assistentes sociais e aí tem reunião dos assistentes sociais, eu por exemplo sou assistente social e coordenadora, mas tem muitos *campi* que não, e as vezes até porque o assistente social não quer, eu acho até que a gente não quer coordenador docente, mas aí são outros técnicos do setor, aí então questão técnica do assistente social vamos fazer reunião de assistente, então é assim [...].

Trabalhador em AE 2 Foi com todo mundo mesmo, com todos os *campi*, inclusive com estudante, ele foi aprovado no final de 2014 e a gente começou a utilizar em 2015, eu acho que o processo de construção dele se deu maior em final de 2013 que a gente começou a construir, porque foi nos concursos de 2012 que começou a se formar as equipes. Em 2012/2013 teve aquele “boom” assim que começou a se formar as equipes, que aí todos os *campi* começaram a ter psicólogos, assistentes sociais e aí foi ficando mais profissional, a assistência começou a ter cara, equipe, e, inclusive na Reitoria entrou, em 2014, assistente social[...] foi aí que tendo equipe técnica dentro da reitoria que a gente começou a avançar nas discussões, porque assim, era a nossa demanda sempre enquanto equipe de *campi*, a gente precisa evoluir, a gente precisa de uma normativa única, só que não tinha dentro da reitoria quem pegasse isso pra fazer, então a gente ia pra reunião com reitores e aí não se entendia a necessidade, mas a gente não conseguia evoluir, então ficava sendo muito assim, eu no meu campus tinha uma normativa, outro campus tinha a sua, mas daí a gente começou a evoluir quando se criou a figura do assistente social dentro da reitoria, porque até hoje não tem psicólogo é só assistente social na reitoria.

Conforme já descrito, o processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS teve seu processo inicial em 2011, tendo como uma de suas ações centrais a construção de quadros normativos secundários. Antes de 2010, os

Institutos não haviam construído uma trajetória em assistência estudantil de forma contínua e permanente.

Existiam ações voltadas para estudantes vulneráveis, como já se evidenciou, mas não nos termos do que ocorreu com a implementação do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010). Por essa razão, os espaços coletivos foram centrais, porque neles os atores das PAEs construíram os quadros normativos que desenharam as atuais Políticas de Assistência Estudantil as quais, de certa forma, contêm as ideias chave que desempenham a função de uma estrutura de sentido. Ou seja, ainda que na prática cotidiana dos *campi* nos depararemos com processos de trabalho que também apresentam certa particularidade, mesmo dentro de uma mesma Instituição, em razão dos recursos disponíveis (humanos e materiais), os quadros normativos constituídos são, nas palavras de umas das trabalhadoras em assistência estudantil “o Norte a ser seguindo”.

Trabalhador em AE 7

Primeiro que ela segue a legislação do PNAES, ela é voltada para lá (com relação aos quadros normativos que instituíram a PAE do IFFAR). O Norte é sempre lá, é o que está na legislação, então ele está embasado nisso, então eu tenho uma política da assistência estudantil e dentro lá tu podes atender ou não algumas questões [...].

Trabalhador em AE 7

[...] sempre se volta aos regulamentos, [...] vamos olhar para a nossa política, vamos ler os nossos regulamentos [...] a gente se agarra no regulamento da assistência estudantil, temos que olhar para isso e depois olhar para as outras coisas [...].

As decisões sobre o processo de construção desses quadros normativos secundários, que possibilitou a participação da comunidade acadêmica, foram influenciadas em diferentes graus e maneiras pelos *campi* que originaram a nova institucionalidade dos IFs e sua trajetória no campo da assistência estudantil. Essa influência foi observada em maior grau no caso da PAE do IFFAR, conforme se observa no trecho que segue.

Trabalhador em AE 7

[...] teve um peso muito grande (a trajetória em assistência estudantil dos *campi* Alegrete e São Vicente) principalmente nessa parte de contrapartida, tinha aqueles auxílios atividade, então isso se manteve por um bom tempo, porque era algo que já existia. Hoje ainda tem a questão da alimentação escolar que são gratuitas nesses locais, mas que a Instituição já não consegue mais manter gratuita [...].

A PAE construída no IFFAR diferenciou-se das PAEs do IFRS e do IFSul, sobretudo por duas razões. Primeiramente, porque ela é a única a contar com um financiamento externo a verba financeira oriunda do PNAES e a segunda, é a

questão da alimentação, que se efetiva de forma mais abrangente e abarca todos os estudantes matriculados nos cursos de nível médio.

Ambas particularidades podem ser explicadas, com base nas informações coletadas em entrevistas, por meio da trajetória iniciada anteriormente ao início do processo de implementação do PNAES, ou seja, as ações que se materializavam no campo da assistência estudantil nas Instituições que originaram o IFFAR influenciaram na construção dos quadros normativos secundários mesmo diante de um novo período iniciado pela promulgação do Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) e isso resultou em normatizações que determinam que os *campi* que compõem a Instituição invistam ao menos 5% dos seus recursos de custeio em assistência estudantil e que eles ofertem alimentação para todos os estudantes do nível médio, independentemente da situação de vulnerabilidade social particularizando, dessa forma, a PAE do IFFAR em relação às demais.

Outras diferenciações que particularizam cada uma das PAEs são evidenciadas nos quadros normativos secundários e ocorreram em razão da constituição de princípios e objetivos distintos. O quadro normativo central – Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) – não estabelece princípios orientadores para o PNAES, mas uma finalidade, que é a de “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010), e quatro objetivos, já descritos no quadro 8.

No entanto, durante o processo de implementação do Programa nos IFs do RS, os atores do IFRS estabeleceram dez princípios orientadores para sua PAE, os atores do IFSul construíram nove e os atores do IFFAR, por sua vez, definiram seis princípios. O quadro 29 apresenta esses princípios.

Quadro 29 – Princípios orientadores das PAEs do IFRS, do IFSul e do IFFAR

Princípios da PAE do IFRS	Princípios da PAE do IFSul	Princípios da PAE do IFFAR
<p>1 – Enfrentamento às desigualdades sociais para ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos estudantes no ensino público federal;</p> <p>2 – Busca pela equidade de condições de acesso, permanência e diplomação qualificada dos discentes com vistas à inclusão, preservando o respeito à diversidade;</p> <p>3 – Priorização do atendimento às necessidades socioeconômicas, psicossociais e pedagógicas, visando à formação integral do estudante;</p> <p>4 – Transparência na divulgação dos recursos, benefícios, serviços, programas e projetos da Assistência Estudantil, bem como nos critérios para a obtenção e para a manutenção dos mesmos;</p> <p>5 – Gestão democrática;</p> <p>6 – Respeito às particularidades locais e regionais dos câmpus;</p> <p>7 – Trabalho integrado junto aos Núcleos Institucionais relacionados às políticas de ações afirmativas, colaborando desta forma com a construção de uma cultura de inclusão na Instituição, com a democratização da educação e promoção da equidade;</p> <p>8 – Busca pela equidade nos critérios de distribuição dos recursos entre os câmpus;</p> <p>9 – Trabalho integrado com as Direções de Ensino dos câmpus;</p> <p>10 – Trabalho Integrado com as Comissões Permanentes de Seleção.</p>	<p>1 – Afirmação da educação técnica e tecnológica como uma política de Estado;</p> <p>2 – Gratuidade do ensino;</p> <p>3 – Busca pela igualdade de condições para o acesso, a permanência e o êxito dos estudantes;</p> <p>4 – Formação ampliada na sustentação do desenvolvimento integral dos estudantes;</p> <p>5 – Democratização e qualidade dos serviços prestados à comunidade acadêmica;</p> <p>6 – Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;</p> <p>7 – Orientação humanística para o exercício pleno da cidadania;</p> <p>8 – Defesa da justiça social e respeito à diversidade;</p> <p>9 – Pluralismo de ideias e reconhecimento da liberdade como valor ético central.</p>	<p>1 – Universalização da assistência estudantil e atendimento equânime às necessidades dos estudantes;</p> <p>2 – Igualdade de condições para acesso e permanência no IF Farroupilha;</p> <p>3 – Formação ampla direcionada ao desenvolvimento integral dos estudantes;</p> <p>4 – Respeito à dignidade do sujeito, à sua autonomia e ao direito a benefícios e serviços de qualidade;</p> <p>5 – Incentivo à participação dos estudantes nos assuntos relativos à assistência estudantil;</p> <p>6 – Integração com as atividades fins da Instituição, ensino, pesquisa e extensão e com as demais políticas setoriais.</p>

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)  
Elaboração do autor

Os princípios orientadores da PAE do IFRS não apresentaram contradição em relação ao quadro normativo central, uma vez que foram estabelecidos em conformidade com a finalidade estabelecida de “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação [...]” (BRASIL, 2010). No entanto, os princípios 8 e 10 apresentam elementos que caracterizam de forma particular essa PAE em comparação às PAEs do IFSul e do IFFAR.

O princípio 8 estabelece a “busca pela equidade nos critérios de distribuição dos recursos entre os câmpus”. Ao longo do processo de implementação do PNAES, cada Instituto criou, como já exposto, uma metodologia própria de distribuição dos recursos financeiros para custeio das ações de AE entre seus *campi*.

No entanto, o IFRS optou por manter esse recurso financeiro concentrado na Diretoria de Assistência Estudantil junto a sua Reitoria, de modo que cada um dos *campi* que o compõem realiza o processo de seleção de estudantes e, ao final desse processo, a relação de estudantes com perfil para atendimento é encaminhada à Diretoria e, a partir de lá, os estudantes selecionados para ações de AE, as quais envolvem o pagamento de bolsas, são pagos, ou seja, não há a descentralização de recursos financeiros para os *campi*. Essa metodologia de trabalho também ficou evidenciada em entrevista com um dos atores do processo de implementação daquela Instituição.

Trabalhador em AE 2

[...] cada *campi* vai receber tal valor, só que antes ficava no meu campus [...]. Independente de gastar ou não gastar, e às vezes chegava fim do ano e tinha que devolver (recursos) e no outro (campus) estava faltando. Então em 2017 [...] foi uma briga bem grande no colégio de dirigentes porque os *campi* com bastante (recurso), tipo o nosso campus foi um que não foi contra, pois somos uma única instituição, mas tinha campus que não queria abrir mão, então desde 2017 é divisão equitativa, então todos os alunos recebem igual, os alunos que se inscreverem, quem administra, que faz, então mês a mês a reitoria nos passa o nosso orçamento. [...] é centralizado na Reitoria e na Pró-reitoria de ensino [...].

Com relação à metodologia de divisão dos recursos oriundos do PNAES, as PAEs do IFSul e do IFFAR apresentaram semelhança. Nessas Instituições, os recursos oriundos do Programa são descentralizados para os *campi* de modo que, todos os meses, as relações de estudantes atendidos e prestação de contas com montantes gastos e os montantes restantes são encaminhadas aos setores de gestão centralizados nas respectivas Reitorias.

Se por um lado a descentralização financeira atribui maior participação e autonomia das equipes de AE no nível dos *campi*, por outro, ela também acarreta maior demanda de trabalho em questões de planejamento e execução financeira, no caso onde não existem coordenações de AE na maior parte dos *campi*, como por exemplo, no IFSul, pode haver um sobrecarga de trabalho dos profissionais operacionalizadores do nível local. De outro modo, a centralização dos recursos financeiros no órgão de gestão de AE na Reitoria, como no IFRS, possibilita que as equipes de AE dos *campi* ocupem seu tempo de trabalho em questões de

atendimento aos estudantes, como por exemplo, atendimentos sociais, psicológicos e pedagógicos ou mesmo a execução de projetos criados por iniciativa dos trabalhadores em AE.

Outra característica que particulariza a PAE do IFRS está relacionada ao princípio 10, que estabelece que sua Política será articulada com as comissões permanentes de seleção. As comissões de seleção dos IFs são responsáveis pelo processo de seleção dos estudantes, o que engloba as provas do vestibular e as inscrições de candidatos por reserva de vaga.

No IFRS, o processo de seleção dos estudantes para atendimento pelas ações de AE está diretamente articulado como o processo seletivo. Isso também ocorre com a PAE do IFFAR. Na PAE do IFSul, esse trabalho conjunto entre a comissão de seleção responsável pelo vestibular e as equipes de assistência estudantil não foi identificado.

Evidenciou-se, portanto, que, nas Políticas de Assistência Estudantil do IFRS e do IFFAR, os estudantes que ingressam nessas instituições por reserva de vagas, conforme a Lei nº 12.711 (NRASIL, 2012), possuem preferência para vinculação às ações de AE, uma vez que o perfil desses estudantes se equipara ao perfil estabelecido no quadro normativo central que instituiu o PNAES. Em termos práticos observou-se que a PAE do IFSul, por não estar articulada ao processo de seleção dos estudantes, apresenta um retrabalho no momento de realização dos estudos socioeconômicos.

Os princípios orientadores das PAE do IFSul e do IFFAR também não apresentam contradição em relação quadro normativo central.

Com relação a PAE do IFFAR, destacam-se os princípios orientadores 1 e 5, porque apresentam características os particularizam em relação às demais. A universalização da assistência estudantil e a participação dos estudantes em processo de tomada de decisão são adaptações relevantes do desenho assumido pela PAE efetivada no IFFAR. Com relação a esses princípios, especialmente, sobre a participação estudantil nos processos de construção de normatização, eles ocorreram como uma decisão de gestão do burocrata de médio escalão que ocupa o cargo de Reitoria, o que não foi observado nos demais IFS.

Trabalhador em AE 7

[...] ali já começou a participação com alunos nas discussões (no processo inicial de implementação a partir de 2011), porque não se tinha essa participação com os alunos, não existia isso, poderia ter alguma discussão dentro do campus mas não ativamente, então quando eles começaram a organizar todas as instâncias de participação, aí entra eleição de reitores, legislações do próprio MEC, sobre o que tem que ter, mas realmente, assim, o que deu o norte diferente para nossa instituição, desde que a reitora [...] assumiu, ela cobrou muito essa participação dos estudantes, por que teve toda essa construção, se reunia então os gestores e assistentes sociais, os demais integrantes da assistência na Reitoria para discutir seus documentos ia para as instâncias institucionais discutindo, mas não tinha ali aquela participação ativa dos estudantes [...].

Trabalhador em AE 7

[...] principalmente com o conselho superior que teve e a Instituição voltada para a participação desses encontros de lideranças, os alunos passaram a estar ativamente nos regulamentos da assistência estudantil, então eles discutiam, não posso dizer que seja igual em todos os locais, mas a gente teve representantes muito bons aqui na instituição, de alunos assim muito ativos.

Trabalhador em AE 7

[...] a Instituição, por ter esses espaços de participação ativa com os alunos, eles tiveram um outro olhar, então o aluno hoje, todos os regulamentos da assistência, eles têm participação, eles estão nas discussões, vai ter uma mudança de regulamentação, nós estamos discutindo ativamente e passou de ser algo que se fechava com os gestores e se pensava nas políticas institucionais voltadas para estudantes, e o estudante faz para, o que é o nosso público, como é que a gente vai decidir por eles.

O quadro normativo central que orientou a implementação também estabeleceu quadro de objetivos para o PNAES. No IFRS, os dez princípios orientadores de sua PAE buscaram atingir oito objetivos. No IFSul, os nove princípios buscaram por sete objetivos e, no IFFAR, os seis princípios resultaram em oito objetivos. O quadro 30 apresenta esses objetivos em comparação aos objetivos estabelecidos no quadro normativo central.

Quadro 30 – Objetivos do PNAES, da PAE do IFRS, da PAE do IFSul e da PAE do IFFAR

Objetivos – PNAES	Objetivos – PAE IFRS	Objetivos – PAE IFSul	Objetivos – PAE IFFAR
1 – Democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;	1 – Propor direcionamentos éticos para os programas, projetos e ações da Assistência Estudantil;	1 – Contribuir para a permanência e o êxito dos estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense;	1 – Promover o acesso e a permanência na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino;
2 – Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;	2 – Subsidiar a implantação, execução e avaliação dos programas que visam ampliar o acesso e permanência, diminuir os índices de retenção e evasão escolar e melhorar a qualidade de vida dos discentes do Instituto;	2 – Redimensionar as ações desenvolvidas pela instituição e consolidar os projetos relacionados ao atendimento das necessidades dos estudantes, levando em consideração o	2 – Assegurar aos estudantes igualdade de oportunidades no exercício das atividades curriculares;
3 – Reduzir as taxas de retenção e evasão;	3 – Propor diretrizes para os Diagnósticos		3 – Buscar alternativas para a melhoria do desempenho dos estudantes, visando prevenir e minimizar a retenção e a evasão
4 – Contribuir para a promoção da inclusão			

<p>social pela educação.</p>	<p>Sociodemográficos dos estudantes do IFRS, de modo que os perfis coletados sejam efetivos à leitura das realidades, contribuindo com a eficácia das intervenções da Assistência Estudantil;</p> <p>4 – Auxiliar na elaboração de propostas diferenciadas com vistas à ampliação do acesso e permanência, bem como para a diplomação qualificada dos estudantes do Instituto;</p> <p>5 - Contribuir para a promoção da inclusão social e minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais dos diferentes contextos da educação profissional e tecnológica;</p> <p>6 – Assegurar a coerência entre os órgãos, os programas, os projetos e as ações da Assistência Estudantil;</p> <p>7 – Propor modelos organizativos à estrutura institucional, com vistas ao aprimoramento dos fluxos de funcionamento da Assistência Estudantil;</p> <p>8 – Atender às necessidades socioeconômicas, psicossociais e pedagógicas dos estudantes por meio de programas, projetos e ações.</p>	<p>perfil socioeconômico educacional;</p> <p>3 – Promover e ampliar a formação integral dos estudantes, estimulando e desenvolvendo a criatividade, a reflexão crítica, as atividades e os intercâmbios cultural, esportivo, artístico, político, científico e tecnológico;</p> <p>4 – Consolidar um sistema de informações sobre os projetos de assistência estudantil por meio da implantação de um banco de dados, disponibilizado aos profissionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense que atuam na área, resguardando dados pessoais dos usuários;</p> <p>5 – Realizar pesquisas para identificar e atualizar o perfil socioeconômico educacional dos usuários da assistência estudantil;</p> <p>6 – Propor um sistema de avaliação do Programa de Assistência Estudantil, por meio da adoção de indicadores quantitativos e qualitativos;</p> <p>7 – incentivar a representação estudantil no acompanhamento e na avaliação de projetos de assistência</p>	<p>escolar;</p> <p>4 – Contribuir para o enfrentamento das desigualdades sociais;</p> <p>5 – Promover e ampliar a formação integral dos estudantes, estimulando e desenvolvendo a criatividade, a reflexão crítica, as atividades e os intercâmbios de caráter cultural, artístico, científico e tecnológico;</p> <p>6 – Preservar e difundir os valores éticos de liberdade, igualdade e democracia;</p> <p>7 – Interagir com a família dos estudantes, no intuito de qualificar o processo e os resultados da aprendizagem, estabelecendo relações de cooperação;</p> <p>8 – Estimular a participação dos estudantes, através de suas representações, no processo de gestão democrática.</p>
------------------------------	--	--	--

		estudantil.	
--	--	-------------	--

Fonte: Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração do autor

Os objetivos elencados pelas Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS não apresentam contradição com relação aos objetivos estabelecidos no quadro normativo central. Evidencia-se, no entanto, uma ampliação, na qual transparece a ideia de adaptação necessária à organização e efetivação das ações de assistência estudantil em cada um dos IFs pesquisados.

De acordo com a Resolução nº 086 (IFRS, 2013), a PAE do IFRS tem como objetivo a implementação de ações que promovam o acesso, a permanência e o êxito de estudantes em situação de vulnerabilidade social. Essas ações de assistência estudantil devem estar em consonância com o PNAES, com o Projeto Pedagógico Institucional da Instituição e com o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Com relação aos objetivos da PAE do IFSul, evidencia-se uma compreensão ampliada em relação aos objetivos elencados no quadro normativo central. O objetivo quatro estabelece “um sistema de informações sobre os projetos de assistência estudantil por meio da implantação de um banco de dados, disponibilizado aos profissionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense que atuam na área, resguardando dados pessoais dos usuários; e o objetivo que visa “propor um sistema de avaliação do Programa de Assistência Estudantil, por meio da adoção de indicadores quantitativos e qualitativos”, esses dois objetivos não haviam sido atingidos durante o período de realização dessa pesquisa.

Esse conjunto de quadros normativos secundários que instituíram as PAEs que se efetivam no IFs do RS não são estáticos e definitivos, eles podem ser revisados e alterados mediante necessidades internas, provocadas pelos burocratas do nível de rua, ou por movimentações externas oriundas dos níveis de gestão mais elevados como Diretores Gerais de campus, Reitores e órgãos superiores (CODIR e CONSUP).

No caso das mudanças provocadas de forma interna, o caminho percorrido para alteração das normatizações apresentou semelhanças nas três PAEs pesquisadas por ser iniciada no nível dos espaços coletivos (Câmara de Assistência no IFSul, GT da Assistência Estudantil no IFFAR e GTPAE do IFRS) e envolver

negociações constituídas de alianças em torno da mudança proposta para, em seguida, seguir para análise do CODIR e aprovação pelo CONSUP.

Trabalhador em AE 7

[...] vai para o GT da assistência estudantil, tem dentro da organização tem GT da assistência estudantil, desse GT ele vai para o [...] Comitê Gestor de Ensino, daí ele vai para o colegiado de dirigentes, que é o dos diretores, e depois vai pro CONSUP.

Trabalhador em AE 7

É demorado, dá discussão, as vezes tem coisas que dá bastante discussão, porque daí as vezes tu vai ter discussões com “a mas o ensino não concorda com isso, os diretores não entenderam bem”, pode dar, pode voltar a matéria, então “não, não concordamos” daí tu é chamado, mas é tudo bem discutido no GT, depende da base está bem organizada. Tu tens que assessorar teu diretor de ensino e o diretor geral para ir para as discussões, essa organização tem que ter que ter um fluxo.

Os quadros normativos secundários estabeleceram os desenhos que as Políticas de Assistência Estudantil assumiram nos IFs do RS. Além disso, esses mesmos quadros carregam em si as informações centrais que sobre a sua inerentes a efetivação. Os meios como essas informações circulam junto à comunidade acadêmica dos Institutos pesquisados têm características semelhantes, em razão de que o principal meio de divulgação dessas informações são os sítios eletrônicos.

Em ambos os IFs, observou-se que nos sítios eletrônicos se encontram espaços exclusivos para informações sobre a assistência estudantil, de modo que os quadros normativos secundários podem ser acessados por todos aqueles que desejam informações. No caso específico do IFSul, os quadros normativos que constituíram sua PAE (Regulamento, Normatização dos Benefícios e Regimento da Câmara de AE) são impressos e enviados aos *campi* para distribuição junto à comunidade acadêmica.

Argumenta-se, mais uma vez, que nos *campi* onde não há equipes de assistência estudantil, como no caso do IFSul, o processo de divulgação e informação aos estudantes que buscam explicações sobre AE ocorre de forma menos satisfatória com relação àqueles que possuem equipes trabalhando exclusivamente com assistência estudantil. O fato de alguns *campi* não possuírem equipes de AE, sobretudo o IFSul, também tem consequências em outro momento de comunicação observada como como uma prática comum nos três IFs: os momentos de ingresso de novos estudantes nas Instituições, seja na forma anual ou semestral, em que, com a comunidade acadêmica, professores e técnicos administrativos descrevem suas funções e oportunizam aos novos estudantes, diálogo e retirada de dúvidas.

Sobre a comunicação entre as burocracias centralizadas nas Reitorias e aquelas instituídas no nível dos *campi*, identificou-se uma variação de canais mais amplo com relação à comunicação que ocorre entre os órgãos de gestão e os estudantes. Essas formas de comunicação, cujo objetivo central visa ao controle das ações de AE, podem ser observadas nos trechos de entrevistas que seguem.

TAE 10

[...] nos *campi* [...] o que acontece é que a gente as vezes está no espaço da AE e é muito comum os alunos, eles, porque a rotina continua, a gente está reunido ali e o que gente pode perceber é que esse contato ele é muito direto, muito próximo, o estudante ele está com um demanda e ele vai direto até o setor, eu sei que entre as coordenações e os estudantes, a gente sabe disso de uma forma indireta, as informações que nós repassamos as vezes elas são, na verdade são replicadas para os estudantes e as vezes os estudantes eles se manifestam através de e-mails no que diz respeito a nossa comunicação com os estudantes, além dos e-mail a gente tem a questão do telefone, o pessoal liga, ou [...] muitas vezes a gente liga para o pessoal. Nós temos a questão dos grupos de watts, na verdade com as coordenações dos *campi*, mas também com os estudantes, nós temos um grupo que a gente tem o contato direto com a gurizada (grupo de lideranças estudantis) e aí a gente se comunica por ali. Normalmente assim, a gente passa, normalmente a gente replica, passa a informação por e-mail aí as vezes tu dá uma reforçada no grupo e manda para a gurizada, mas só que essa questão do grupo, nós temos um problema em relação a esse grupo que é a transitoriedade, na verdade nós poderíamos dizer a rotatividade, troca muito, aí você pensa que são alguns estudantes e já são outros [...].

BME 3

Uma vez por mês reunimos o Colégio de Dirigentes, que são todos os diretores gerais, os pró-reitores e a Reitora, então todas as questões estruturantes elas são tratadas no Colégio de Dirigentes, e é bom que se diga, todas as nossas reuniões do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior são transmitidas ao vivo pela nossa *web tv*, e elas ficam, depois, no repositório da nossa *web tv*, que qualquer pessoa a qualquer tempo pode acessar e assistir toda a reunião ou só a temática que lhe interessa. Então todas as pautas são tratadas uma vez por mês, nós só não temos CODIR em janeiro, de fevereiro a dezembro, uma vez por mês a gente reúne todos os dirigentes, então essa é uma forma. Nós temos também, em todas as Pró-reitorias, nós criamos na nossa estrutura organizacional, o que chamamos de Comitês Assessores, então por exemplo, a Pró-reitoria de Ensino tem o Comitê Assessor de Ensino, que é composto por todos os Diretores de Ensino dos *campi*, por exemplo a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, tem o Comitê Assessor de Desenvolvimento Institucional, que é composto por todos os Diretores de Desenvolvimento Institucional dos *campi*, [...] o Comitê Assessor de Ensino se reúne mensalmente os outros, pesquisa, extensão e o PROADI (Administração e Planejamento) de dois em dois meses. Então mensalmente os Diretores de Ensino se reúnem com a equipe da Pró-reitoria e aí trazem todas as pautas, inclusive as pautas da assistência. A assistência periodicamente também, mas aí claro, não tem muito um regramento de tempo, tá muito mais vinculado às pautas que precisam ser discutidas, [...] a Diretoria de Assistência Estudantil reúne as Coordenadoria de Assistência Estudantil dos *campi* e todos os profissionais que são envolvidos nisso [...] também temos uma estratégia [...] que nós chamamos de Reitoria Itinerante, que periodicamente nós nos deslocamos para nossas unidades para tratar das pautas que são do interesse daquela unidade, a gente tenta ter um olhar mais focado, e também as Pró-reitorias fazem isso, então por exemplo, a PROEN no campus, tá acontecendo agora toda semana ou a cada duas semanas, isso eles montam de acordo com a possibilidade, vai o Pró-reitor, Diretor de Assistência Estudantil, vai o pessoal da Coordenação de Ações Inclusivas, da Coordenação de Graduação, vai a equipe da Pró-reitoria, além da Reitoria itinerante, a Reitora e os Pró-reitores vai a equipe da Pró-reitoria em todas as unidades pautar os assuntos que são relativos daquela unidade, faz uma interlocução bem próxima com a Pró-reitoria. Dá um trabalhão, dá uma canseira [...] hoje eu consigo fazer a volta nele todo, se eu seguir uma logística geográfica, 1.200 km faço a volta em todos os *campi*. [...] eu sempre digo [...] que essa estrutura *multicampi* ela é fantástica como ganho para a sociedade, mas é claro que isso impõe a gente pensar formas de comunicação, de gestão porque realmente isso não é fácil.

#### BME 1

A gente tem tentado trabalhar com a web conferência pra fazer esse trabalho, e outro meios como WhatsApp, e-mail, nas reuniões mais pontuais ai tem se usado a web conferência, e ai a gente tem a PROEX (Pró-reitoria de Extensão) usando muito forte isso ai, a DDI (Diretoria de Desenvolvimento Institucional), pessoal da PROEN (Pró-reitoria de Ensino) também usando. Hoje eu fiz a reunião esse ano pra tratar das seis horas de trabalho usando a web conferência pra todos os *campi* e funcionou, claro que a gente tem que ter alguns limites, a internet não está ainda normal, não está num ponto para nós que eu possa ter uma interação legal, por exemplo essa que eu fiz com todos os *campi* pra tratar da jornada de trabalho, a gente transmitiu e as pessoas não podiam interagir com vídeo e nem voz, as vezes digitavam as perguntas e a gente recebia aqui e respondia para elas, já chegou nesse ponto ai, tem que avançar. No dia-a-dia [...] coisas pontuais, eu uso muito WhatsApp, estou falando eu gestor, eu quase não uso telefone pra falar, é mais mensagem, já tive um problema na cervical por causa disso [...].

#### BME 3

Utilizamos muito o telefone, a gente usa muito o WhatsApp, todas as instâncias têm grupos [...] a assistência tem um grupo de WhatsApp, eu uso muito e-mail, [...] existem as reuniões que a gente tem, são reuniões presenciais tanto na Reitoria quanto nas idas aos Campos, é o WhatsApp, é o telefone, é o e-mail e o portal institucional. [...] nossa reunião do CODIR [...] será por vídeo conferência, usamos direto vídeo conferência. [...] usamos predominantemente o nosso equipamento de videoconferência muito, tanto a gente como o CODIR e o CONSUP quanto as diretorias, as coordenações, até por uma questão de custos, de agilidade porque trazer todo mundo para cá presencialmente, hoje está bem complicado [...]. Nós, principalmente nesses últimos dois anos, que esse arrocho orçamentário nos pegou muito forte, uma das coisas que a gente fez de imediato foi tentar trabalhar muito mais usando a estrutura de videoconferência do que reuniões presenciais.

#### Trabalhador em AE 7

Tem uma outra maneira que nós conseguimos implementar já faz um tempo, estamos atendendo, precisa de um olhar especial para o fulano, passa por e-mail para o setor, então o assistente de alunos, que está lá na outra sala, que tu não viu a semana inteira, ele sabe que aquele aluno está em acompanhamento e que aquele aluno está ficando fora da sala de aula e daqui a pouco ele está recebendo falta e não vai receber o auxílio ou está em acompanhamento psicológico porque tá com atitudes de isolamento, ouviu a fulana chorando no banheiro, a informação circula de forma muito rápida, então essa parte funciona.

#### Trabalhador em AE 7

Temos reuniões a cada 15 dias, algumas mais extensas, outras mais curtas, tem voltado para o planejamento.

A comunicação entre os diferentes níveis organizacionais dos IFs (Reitorias, *campi* e estruturas organizacionais) ocorre por meio de dois canais principais, classificados nesse estudo como formais e informais. Os meios formais podem ser observados nos trechos de entrevista que apontam para os espaços formalmente constituídos, como por exemplo, os Colégios de Dirigentes e as reuniões periódicas transmitas online para as comunidades acadêmicas, os e-mails institucionais e a web tv. Os meios informais de comunicação são aqueles utilizados no cotidiano de trabalho para estabelecerem a comunicação e dizem respeito à utilização de telefones e ao uso de aplicativos de mensagens.

Um outro meio de comunicação constituído nos três IFs que atuam no RS é o sistema de ouvidorias internas, onde as comunidades acadêmicas podem se comunicar com as estruturas de gestão de forma anônima. Esse meio é utilizado com frequência pelos estudantes em caso de denúncias envolvendo fraudes sobre a má utilização dos auxílios financeiros e sobre estudantes que omitiram ou apresentaram documentos fraudulentos no momento de realização dos estudos socioeconômicos.

Ainda sobre as formas de comunicação utilizadas nos IFs do RS, observou-se a introdução e a frequência na utilização dos meios tecnológicos como web conferências e aplicativos de mensagens. A utilização desses meios, além de seguir uma tendência dos avanços tecnológicos experimentados pela sociedade de modo geral, também pode ser compreendido em razão da forma de como a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi implementada, ou seja, em razão da sua estrutura *multicampi* que abarca uma série de *campi* dispostos geograficamente em diferentes cidades, sob o comando administrativo, didático e pedagógico de uma Reitoria.

De modo geral, observou-se que as três políticas de assistência estudantil pesquisadas apresentam finalidades e objetivos distintos que as caracterizam de formas específicas, mas que, dentro de uma percepção ampla, efetivam-se em torno de uma mesma finalidade, qual seja, o atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade social, cujo objetivo central é o auxílio no enfrentamento das questões que afetam o acesso, a permanência e a evasão durante o percurso formativo.

Nesse sentido, a análise dos princípios e objetivos estabelecidos nos quadros normativos secundários, construídos pelos burocratas do nível de rua durante o processo de implementação em comparação ao quadro normativo central é relevante tanto para a perspectiva analítica *Top Down* quanto para a perspectiva *Bottom Up*.

Para a primeira abordagem há uma valorização com relação ao que foi previsto no quadro que institui uma determinada Política e aquilo que se efetiva no nível local, enquanto que, para a segunda perspectiva, interessa conhecer os jogos inerentes ao processo de implementação que se relacionam, principalmente, com os desvios de recursos, com as mudanças de objetivos durante o processo de

implementação e com a evasão dos subordinados frente aos mecanismos de controle de comportamento pelos superiores (BARDACH, 1980).

Diante dessas questões, a partir da análise dos objetivos e princípios construídos e descritos nos quadros normativos secundários, compreende-se não haver desvios de finalidade em relação aos objetivos e finalidade estabelecidos no quadro normativo central que, ao mesmo tempo que funcionam como os meios centrais de obtenção de informações sobre as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs pesquisados frente à comunidade acadêmica, também desempenham o papel de quadros normativos de ação que contêm as ideias chave e indicam os processos de trabalho centrais dos burocratas do nível de rua na operacionalização das PAEs no cotidiano dos *campi*.

### 6.3. OS SUBPROCESSOS DE SELEÇÃO DE ESTUDANTES DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL

O quadro normativo central que institui o PANES, orientador do processo inicial de implementação nas Instituições de ensino, e, a partir do qual foram construídos os quadros normativos secundários que instituíram as PAEs dos IFs que atuam no RS estabeleceu que seu público alvo são os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. No entanto, esse mesmo quadro normativo central possibilitou que as Instituições executoras estabelecessem critérios de seleção complementares aos inicialmente previstos.

O fato de as Instituições que operacionalizam o Programa poderem estabelecer critérios de seleção distintos, para além dos estabelecidos no quadro normativo central, colaborou, em certo grau, para o desenho de Políticas de Assistência Estudantil distintas em relação à definição do perfil dos estudantes assistidos em cada um dos IFs que atuam no RS.

O quadro normativo secundário que estabeleceu a PAE do IFRS definiu como seu público alvo dois perfis de estudantes. Esses perfis foram estabelecidos a partir dos serviços de assistência estudantil ofertados. As ações de AE voltadas para a melhoria do desempenho acadêmico e para a prevenção das situações de retenção e evasão escolar possuem caráter universal e são destinadas, portanto, para todos

os estudantes. As ações de AE relacionadas a um Programa de Benefícios, as quais englobam a transferência de recursos financeiros para os estudantes assistidos, e que têm por objetivo equidade de oportunidades e melhoria das condições socioeconômicas, são destinadas, exclusivamente, aos estudantes em situação de vulnerabilidade social, comprovada por meio de estudos socioeconômicos realizados por Assistentes Sociais.

No IFSul, a PAE é focalizada exclusivamente nos estudantes regularmente matriculados em cursos ofertados na modalidade Proeja FIC, Técnicos e Superiores de Graduação que se encontram em situação de vulnerabilidade social comprovada por estudo socioeconômico realizado por Assistentes Sociais. Os estudantes que já possuem um curso Técnico ou um curso Superior, matriculados em novos cursos do mesmo nível educacional, mesmo que em situação de vulnerabilidade social, não podem se vincular à PAE para atendimento em ações que envolvem a transferência de recursos financeiros. A exclusão dos estudantes que já possuem um curso técnico ou superior quando matriculados no mesmo nível de ensino é uma das características que particulariza a Política de Assistência Estudantil implementada no IFSul.

O dispositivo normativo que estabelece esta definição foi construído em razão da insuficiência financeira para atendimento da demanda por assistência estudantil. A ideia que subsidiou os burocratas na tomada dessa decisão foi baseada no entendimento de que aqueles que já possuem um curso e se matriculam no mesmo nível de ensino, ainda que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, ocupariam um lugar dentro da Política de Benefícios destinado àqueles que ainda não possuem. Outra questão em relação a esse dispositivo normativo, exposta de forma implícita, é a verticalização do ensino enquanto uma política institucional de ensino, ou seja, de certa forma busca-se induzir os estudantes assistidos pela PAE a progredirem dentro dos níveis de ensino.

A PAE do IFFAR apresenta uma definição ampliada do seu público alvo em comparação às PAEs do IFRS e do IFSul. Esta definição está vinculada ao tipo de serviço de AE ofertado. A gratuidade da inscrição no vestibular do IFFAR é considerada uma ação de assistência estudantil que abrange todos os candidatos inscritos nos processos seletivos. Nos demais IFs pesquisados, essa gratuidade na

inscrição também ocorre, no entanto, não é uma ação considerada dentro do campo da assistência estudantil.

Além dessa característica, outras questões que particularizam a PAE do IFFAR em comparação às demais, no quesito de definição do público alvo nessa Instituição, todos os estudantes matriculados podem concorrer nos editais de seleção para vinculação à PAE, inclusive aqueles matriculados em cursos ofertados na modalidade EAD. Essa é uma questão central para particularização da PAE implementada no IFFAR. Dentre as Políticas de Assistência Estudantil pesquisadas, aquela operacionalizada no IFFAR foi a única que abarcou os estudantes matriculados na modalidade de ensino ofertado à distância.

Os estudantes egressos e os pais e/ou responsáveis pelos estudantes também integram, em diferentes dimensões, o público alvo eleito pela PAE do IFFAR.

O quadro 31 expõe de forma comparativa as definições dos públicos alvos das Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS. Nele se observa que as PAEs implementadas no IFRS e no IFFAR estabelecem definições normativas que especificam dois públicos alvos que se diferenciam em razão dos serviços de assistência estudantil ofertados, ou seja, ações de caráter universal e ações que se efetivam por meio da transferência financeira em forma de auxílios, atreladas à questão de comprovada situação de vulnerabilidade social mediante estudo socioeconômico. No IFSul, essa definição não ocorre, ainda que os serviços de assistência estudantil que não englobam a transferência de auxílios financeiros, como por exemplo, os atendimentos psicológicos, pedagógicos e sociais, materializam-se em benefício de todos os estudantes que deles necessitarem.

Quadro 31 – Definição do público alvo das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul

Público alvo PNAES	PAE IFRS	PAE IFSul	PAE IFFAR
Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou	A Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul possui um amplo	Serão usuários da Política de Assistência Estudantil os estudantes regularmente matriculados nos cursos Proeja FIC <sup>55</sup> , Técnicos e	1 – Candidatos aos cursos regulares oferecidos pelo IF Farroupilha, no que se refere à isenção da taxa de inscrição para

<sup>55</sup> Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. O Proeja Formação Inicial e Continuada (FIC) é realizado com os estudantes da EJA que estão cursando o Ensino Fundamental ou Médio. A carga

<p>com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.</p>	<p>escopo de atenção, oferecendo condições para a melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes e agindo, preventivamente, nas situações de retenção e evasão, incluindo, desde Ações de Caráter Universal, até Programas de Benefícios, atingindo, desse modo, diferentes públicos dentro da comunidade escolar. Entende-se por Ações de Caráter Universal aquelas que, oferecidas pelas equipes multiprofissionais das Coordenações de Assistência Estudantil dos câmpus, contemplem em seu público todos os estudantes regularmente matriculados no IFRS, sem quaisquer distinções. Entende-se por Programas de Benefícios, ações que envolvam iniciativas voltadas à equidade de oportunidades e à melhoria das condições socioeconômicas, tendo essas como seu público específico, os estudantes que preencham os critérios de vulnerabilidade.</p>	<p>Superior de Graduação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense, em situação de vulnerabilidade social. Estudantes com perfil socioeconômico, que se inscreverem para acessar os benefícios da Política de Assistência Estudantil, que já possuam um curso técnico e/ou uma graduação, não farão jus aos auxílios quando matriculados no mesmo nível de ensino</p>	<p>o processo seletivo; 2 – Estudantes regularmente matriculados no IF Farroupilha; 3 – Ex estudantes do IF Farroupilha, através do acompanhamento de egressos; 4 – Pais e/ou responsáveis por estudantes do IF Farroupilha Serão atendidos prioritariamente os estudantes cujo grupo familiar encontra-se em situação de vulnerabilidade Caberá ao Setor de Assistência Estudantil de cada campus, considerando as suas especificidades e a legislação vigente, estabelecer critérios para o atendimento.</p>
---	--	---	--

Fonte: Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração do autor

As formas como os subprocessos de seleção de cada umas das três PAEs são operacionalizadas, os critérios de seleção dos diferentes públicos alvos e a forma como ocorrem as divulgações das ações de seleção, foram estabelecidas nos quadros normativos secundários e expressaram propriedades singulares.

horária dos cursos Proeja FIC é de 1400, sendo 1200 da EJA e 200h da Formação Inicial e Continuada.

O quadro 32 apresenta, de modo comparativo, a forma como ocorrem esses subprocessos de seleção em cada uma das PAEs implementadas nos IFs que atuam no RS. Observam-se questões que as aproximam e características que as diferenciam.

Quadro 32 – Os subprocessos de seleção dos estudantes das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul

	PAE – IFRS	PAE – IFSul	PAE – IFFAR
Como ocorre?	<p>Editais de seleção dividido em três etapas.</p> <p>1º etapa. Para o atendimento dos estudantes já vinculados a PAE que buscam a renovação de seus benefícios para o período letivo posterior. Oportuniza-se a inscrição de estudantes já vinculados a Instituição, mas que por razões diversas não se inscreveram ou tiveram seus pedidos de vinculação indeferidos em editais passados.</p> <p>2º etapa. Destinada aos estudantes ingressantes na Instituição, de modo que, os estudantes inscritos no processo seletivo por meio da reserva de vagas têm preferência sobre os demais.</p> <p>3º etapa. No caso de vagas remanescentes, em um processo de ampla concorrência destinado a todos os estudantes, que por motivos diversos, perderam os prazos de inscrição anteriores ou tiveram seus benefícios cancelados.</p>	<p>Editais de seleção, onde estão especificados os benefícios que serão ofertados, o público alvo e a documentação que os estudantes candidatos devem apresentar para realização do estudo socioeconômico.</p>	<p>Editais de seleção, onde as coordenadorias de AE dos <i>campi</i> especificam os auxílios que serão ofertados, os documentos necessários à inscrição, o quantitativo de auxílios que serão ofertados e os indicadores que serão observados.</p>
Critérios de seleção	<p>Definidos em edital. A vinculação dos estudantes em benefícios ofertados na modalidade de bolsa está condicionada ao estudo socioeconômico realizado por assistentes sociais. Por essa razão os editais de seleção da PAE do IFRS determinam um</p>	<p>Definidos em edital. Em razão da situação familiar e financeira o rol de documentos apresenta variações. Além dos documentos especificados nos editais de seleção os estudantes candidatos devem preencher um formulário</p>	<p>Definidos em edital. A seleção dos estudantes ocorre por meio de estudo socioeconômico realizado por assistente social, onde é atribuída uma pontuação com base em indicadores com o objetivo de classificar os estudantes de acordo com a situação</p>

	<p>rol de documentos que os estudantes candidatos devem apresentar, essas documentações apresentam variação dependendo da condição de manutenção do grupo familiar do estudante. O estudo socioeconômico para vinculação a PAE classifica os estudantes em quatro grupos de vulnerabilidade, sendo o grupo 1, de vulnerabilidade extrema; o grupo 2, de vulnerabilidade alta; o grupo 3, de vulnerabilidade média; e o grupo 4, de vulnerabilidade baixa. A classificação dos estudantes dentro dos grupos de vulnerabilidade se dá por meio de um instrumento que cria uma pontuação de acordo com indicadores. Esse instrumento leva em consideração a situação econômica e a situação social do estudante e de sua família, de modo que questões sociais determinam 60% da pontuação final e as situações econômicas determinam 40% da pontuação final. Esse instrumento não retira a autonomia dos assistentes sociais na realização do estudo socioeconômico de modo que o parecer social do profissional prevalece sobre a pontuação apresentada pelo instrumento.</p>	<p>para realização de estudo socioeconômico por assistente social. Nesse formulário são informadas questões relacionadas ao grupo familiar do estudante, como composição, condições de manutenção, condições de moradia e condições de saúde. A exemplo do processo de seleção do IFRS, no IFSul não existe um sistema de pontuação ou outro meio de aferição de situação de vulnerabilidade. Desde de 2013 os recursos de financiamento das ações de AE da PAE do IFSul não suprem a demanda por atendimento estabelecida no Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010), que prioriza o atendimento de estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 salários mínimos, de modo que são atendidos somente estudantes com renda familiar per capita de até 1 salário mínimo.</p>	<p>de vulnerabilidade. Os indicadores observados no estudo socioeconômico são a renda familiar per capita, despesas com habitação, famílias chefiadas por apenas um provedor (a) e com filhos até 18 anos, se beneficiários de programas sociais, famílias que possuem pessoas com deficiência, membro da família com doenças crônicas, estudantes com ingresso por cotas. No edital de seleção é apresentado a formula para calcular o índice de vulnerabilidade que classificara o estudante. O edital de seleção da PAE do IFFAR também define as condições de permanência nos benefícios. No ato da inscrição os estudantes candidatos preenchem um formulário para o estudo socioeconômico e apresentam os documentos exigidos pelo edital. A documentação apresenta variação em conformidade com ocupação do mantenedor do grupo familiar.</p>
<p>Processo de divulgação</p>	<p>Os editais de seleção da PAE do IFRS apresentam aos candidatos as condições de suspensão, cancelamento e permanência nos auxílios e são publicados no início de cada período letivo no sitio eletrônico da instituição e disponibilizados nos murais informativos dos <i>campi</i>.</p>	<p>A divulgação dos editais de seleção ocorre por meio do sitio eletrônico da Instituição e nos murais informativos dos <i>campi</i></p>	<p>A forma de divulgação dos editais se dá por meio do sitio eletrônico dos <i>campi</i> e nos murais informativos.</p>

Fonte: Editais de seleção  
Elaboração do autor

A vinculação dos estudantes às PAEs dos IFs que atuam no RS, nas ações que englobam a transferência de recursos financeiros, ocorrem mediante a publicação de editais de seleção. Esses editais possuem uma dupla função em todas as Instituições pesquisadas. Primeiro, desempenham um papel de comunicação entre as estruturas burocráticas e os estudantes, dando início ao processo de vinculação daqueles que buscam atendimento. Segundo, normatizam o processo de seleção, ou seja, ao apresentar as informações centrais sobre a forma como a seleção ocorrerá, estruturam o processo.

Outra questão que aproxima o processo de seleção dos estudantes das PAEs dos IFs que atuam no RS relaciona-se com a realização dos estudos socioeconômicos por Assistentes Sociais. No entanto, a forma como esses estudos ocorrem apresenta singularidades.

As diferenças nos processos de seleção também podem ser observadas em relação ao grau de especificidade trazida nos editais, em outras palavras, as fases em que a seleção ocorre, o rol de documentos exigidos dos candidatos, as informações sobre os auxílios ofertados e seu quantitativo disponível, a periodicidade de publicação, que está diretamente relacionada à forma de ingresso de novos estudantes (que pode ocorrer de forma semestral ou anual) diferenciam o processo.

Na PAE implementada no IFRS, a seleção dos estudantes inicia com a publicação dos editais de seleção que ocorrem no início de cada período letivo. As inscrições, os estudos socioeconômicos, a concessão e o acompanhamento dos beneficiários são realizados pelas coordenadorias de Assistência Estudantil no nível dos *campi*. O número de estudantes que poderá acessar a PAE está diretamente condicionado à disponibilidade orçamentária do PNAES.

Os editais de seleção dessa PAE também apresentam as condicionalidades para vinculação, tanto para acessar a Política quanto para manter os benefícios. Destaca-se que a contrapartida exigida dos estudantes veda atividades laborais. Os estudantes devem estar regularmente matriculados em cursos presenciais e devem se submeter a estudo socioeconômico realizado por assistente social, que tem como objetivo a comprovação da situação de vulnerabilidade social. Após essa

comprovação, o estudante vinculado deve manter uma frequência mínima de 75% nas aulas em que esteja matriculado.

Ainda que o Decreto 7.234 (BRASIL, 2010) defina em seu artigo 5º que serão atendidos prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, a PAE do IFRS estabelece que, naquela Instituição, haverá ações de caráter universal que independem da renda familiar *per capita* do estudante, e Programa de Benefícios, destinado apenas aos estudantes que preencham critérios de vulnerabilidade.

No caso do IFSul, o acesso dos estudantes aos benefícios de sua PAE também ocorre por meio da publicação de editais, de modo que, na ampla maioria dos *campi*, ocorre semestralmente. Nesses editais, estão estabelecidos os documentos que os estudantes devem submeter à análise dos assistentes sociais para elaboração de um estudo socioeconômico.

Os estudantes selecionados para acessar a PAE fazem jus ao recebimento dos benefícios solicitados durante o período de duração do curso no qual estão matriculado, sendo exigida como contrapartida a frequência mensal mínima de 75% e o aproveitamento acadêmico, o qual exige aprovação em 50% nas disciplinas cursadas.

Nos casos do IFRS e do IFSul, essas publicações de editais de seleção ocorrem duas vezes ao ano, porque, na maior parte dos seus *campi*, os cursos ofertados são semestrais, o que resulta em dois de ingressos ao ano. No IFFAR, esses editais são publicados uma vez ao ano devido à forma de oferta dos cursos.

Observou-se, a partir das entrevistas com os burocratas do nível de rua, sobretudo aqueles com formação em Serviço Social e responsáveis pela realização dos estudos socioeconômicos para vinculação dos estudantes às PAEs, que esse processo de trabalho se configura como uma atribuição central na operacionalização das Políticas de AE.

Dessa forma, a jornada de trabalho desses burocratas nos IFs, durante o período de edital de seleção, é ocupada em sua maior parte por atendimento que tem como objetivo prestar informações sobre o processo de seleção. A realização dos estudos socioeconômicos, após o encerramento do período de inscrição, também ocupa uma parcela considerável da jornada de trabalho, de modo que nos Institutos onde o ingresso de novos estudantes ocorre semestralmente e onde há,

portanto, duas publicações de editais durante o ano letivo, os assistentes sociais dessas Instituições concentram sua força de trabalho em maior grau quando comparado ao IFFAR, onde ocorre apenas um ingresso anual de novos estudantes.

#### TAE 4

A atribuição principal aqui da Coordenadoria de Assistência Estudantil é a avaliação socioeconômica para os auxílios [...], esse é o principal, após a finalização do edital, que dura em média três meses pelo grande número de inscrição, que varia entre 400 e 500 inscritos e como até 3 meses atrás, mais ou menos nós éramos apenas duas Assistentes Sociais, então a gente leva um tempo de mais ou menos 3 meses do início ao fim do edital, isso contando em um semestre, em um semestre que não são seis meses, são quatro, cinco meses, um semestre de duração. Então essa parte de avaliação socioeconômica dos editais já nos consome a maior parte do nosso tempo, passando os editais então a gente começa a fazer o acompanhamento do aluno, de frequência, de rendimento e demanda espontânea que o aluno procura o serviço social no dia a dia para diversos problemas para resolver com professores, com colegas, as vezes encaminhamento da psicologia ou da pedagogia, supervisão do estágio [...].

Sobre a forma como ocorre o processo de seleção para vinculação dos estudantes que recorrem à PAE implementada no IFFAR, ficou assim evidenciado por uma das trabalhadoras em AE do campus Santa Rosa:

#### Trabalhador em AE 7

[...] hoje ela inicia no processo de matrícula. Então nós auxiliamos no processo de matrícula para os alunos que entraram por cota de renda menor ou igual a um salário mínimo e meio. Ali na seleção a gente já conversa com eles. Na verdade, não é só na seleção. Tu pega um aluno assim, por exemplo, "e a carteira de identidade do pai e da mãe", "é que o pai tá preso e a mãe morreu", "mora com o avô", aí tu olha a idade dos avós, "quanto tempo morando com o vó e com a vó", "tem internet em casa", já vai voltando para um atendimento, esse processo ainda na matrícula. E aí quem tinha mais dificuldade já deixou o teu histórico escolar ali, aí tu já faz um X naquele nome porque depois, na primeira reunião pedagógica, tu já sabe que tem alguns alunos que foram identificados que precisam de um acompanhamento nos dois primeiros meses, porque senão tu vai esperar até a próxima reunião pedagógica de andamento do curso, quando vê aquele aluno já está com as notas lá embaixo, integrado é difícil ter evasão, mas ali eles precisam de um maior suporte, daí tu orienta para o processo de auxílio, tu já fala dos auxílios, apresenta o setor, se apresenta, "vem aqui falar comigo se tu precisar", toda essa parte, e já faz essa observação para a equipe docente.

#### TAE 10

[...] auxílios, você vai ter uma dinâmica dos auxílios, aí você tem um edital, esse edital nós chamamos [...] edital mãe, ele parte aqui da reitoria e ele é enviado para os *campi* e aí tem todo aquele processo de inscrição, depois tem todo o processo de entrega de documentação, entrega e análise da documentação para depois, feito esse processo, encerrado ali, você vai ter, no caso, começa a receber. Isso é um tanto quanto moroso e tem nos angustiando bastante. [...] o nosso ingresso é anual, ele é disponibilizado sempre no princípio do ano letivo e isso tem nos preocupado bastante [...] porque como tem recadastramento e mesmo que o recadastramento ele seja simplificado você acaba muitas vezes atropelando o edital de recadastramento com o edital dos novos, e como a demanda é muito grande, acaba acontecendo que esse processo ele se torna um tanto quanto moroso e muitas vezes quando sai o resultado e é isso que nós preocupa, muitos estudantes, eles inclusive eles já foram embora e os resultados estão saindo recém agora e nós já estamos em meados de maio, alguns campus já terminaram mas aí é muito relativo [...].

### **6.3.1. Análise dos subprocessos de seleção de estudantes**

De acordo com Draibe (2001), a implementação das Políticas Públicas engloba formas de seleção, tanto dos atores responsáveis pelo processo, quanto do público alvo. Os indicadores que abarcam esse subprocesso são a publicização, a competitividade no processo, a qualidade do sistema de aferição de mérito e a adequação entre os grupos selecionados e os objetivos do Programa.

Tratando-se das PAEs implementadas nos IFs que atuam no RS, identificamos processos de seleção com características particulares.

A primeira delas refere-se à seleção dos burocratas do nível de rua responsáveis pela operacionalização desse subprocesso. No IFSul e no IFFAR, esses atores são servidores públicos concursados com formação em Serviço Social cuja atividade central é a realização dos estudos socioeconômicos para comprovação das situações de vulnerabilidade social e posterior vinculação às PAEs. No IFRS, além dos servidores com esse mesmo perfil, nos momentos de seleção ocorre a contratação temporária de assistentes sociais para realização dos referidos estudos.

Outra evidência que contribui para os desenhos distintos das PAEs é observada pelo processo de seleção em si. Ainda que a publicização apresente semelhanças, porque ocorrem exclusivamente por meio de editais, que se configuram como canal de comunicação central com as comunidades acadêmicas, esses editais apresentam diferenças, sobretudo, nas fases em que se dividem, na divulgação dos benefícios que serão ofertados e sua quantidade, no rol de documentos exigidos dos candidatos e pela publicização dos indicadores que serão observados nos estudos.

A competitividade dos estudantes que buscam vinculação às PAEs mostrou-se semelhante ao configurar-se, sem exceções, como ampla e irrestrita. O mesmo ocorre no tangente à qualidade da aferição de mérito de modo que os editais de seleção explicitam a forma como ocorre a vinculação as PAEs – por meio de estudo socioeconômico – os prazos de inscrição e os prazos para interposição de recursos quanto aos estudos socioeconômicos. Em relação à publicização dos indicadores de vulnerabilidade nos editais a PAE do IFFAR é a única que apresenta esses indicadores.

O objetivo dos estudos socioeconômicos é a classificação dos estudantes. No IFRS, os estudantes são classificados em quatro grupos de vulnerabilidade, sendo o grupo 1, de vulnerabilidade extrema; o grupo 2, de vulnerabilidade alta; o grupo 3, de vulnerabilidade média e o grupo 4, de vulnerabilidade baixa. A classificação dentro dos grupos ocorre por meio de um instrumento que cria uma pontuação de acordo com indicadores. Esse instrumento leva em consideração a situação econômica e a situação social do estudante e de sua família, de modo que questões sociais determinam 60% da pontuação final e as situações econômicas determinam 40%. Esse instrumento não retira a autonomia dos assistentes sociais na realização dos estudos, de modo que o parecer social do profissional prevalece sobre a pontuação apresentada pelo instrumento.

As PAEs do IFSul e do IFFAR também buscam uma classificação de acordo com a situação de vulnerabilidade, no entanto, não apresentam sistemas baseados em pontuação, sendo que o resultado do estudo está vinculado exclusivamente ao parecer dos assistentes sociais baseado no estudo.

Uma tendência geral, em razão do número de candidatos que concorrem nos processos seletivos, é a insuficiência de profissionais com formação em Serviço Social para realização dos estudos socioeconômicos nas três Instituições. Esses processos seletivos efetivam-se, em maior número, por meio de uma análise documental e poucos burocratas conseguem entrevistar os candidatos ou realizar visitas domiciliares.

TAE 10

[...] nós temos uma planilha de análise aonde são colocadas uma série de informações e além de lançar uma série de dados, tem aquela questão dos agravantes e isso ao final te dá um número, te dá um resultado e quanto menor for o resultado, em tese, maior é a vulnerabilidade socioeconômica [...], mas isso demanda muito tempo e isso, aquele processo de análise, é um trabalho dos assistentes sociais. Nós temos assistentes sociais [...] em todos os nossos *campi*, mas é uma profissional, e aí para você fazer um processo de 450, 500 análises, tem questões assim bem legais, tipo São Vicente e Jaguari, Jaguari é um campus pequeno aí a assistente de Jaguari ela vem até São Vicente para ajudar a colega de São Vicente, tem essa parceria entre elas. Nós aqui mesmo, este ano, em função da saída da nossa colega lá de Alegrete, as colegas fizeram todas as análises, foram 369, se eu não me engano, entre o transporte e o permanência, então para o auxílio é essa sistemática, mas por exemplo, com relação as questões de alimentação aí tá muito ligado à questão da modalidade e do nível e também da estrutura que o campus pode ofertar. São Vicente do Sul e Alegrete, por exemplo, a gente tem a questão que ela é universal e gratuita, todos os alunos, os da moradia no caso, é o café, o almoço, o lanche da tarde e além disso a janta, e quem não é da moradia, bom daí a gente atrela muito ao que está na legislação, toda a legislação que tenta dar conta disso, se é só um turno, 20% das necessidades nutricionais diárias, mas no que diz respeito à educação básica os estudantes, inclusive isso está no nosso regulamento, todos eles têm direito e aí enfim, não é propriamente assim, não precisa fazer um solicitação é um direito intrínseco.

Ainda que se evidenciem processos de seleção com características próprias e o processo de realização dos estudos socioeconômicos sejam diferentes, observa-se que a adequação dos grupos selecionados se encontra em conformidade com os objetivos e os dispositivos normativos estabelecidos pelo PNAES.

No entanto, no IFSul, em razão da insuficiência de recursos financeiros, os estudantes com renda familiar per capita entre um e um salário mínimo e meio, estão excluídos dos benefícios que se efetivam por meio da transferência de recursos financeiros através de bolsas.

#### 6.4. OS SUPROCESSOS DE CAPACITAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA QUE OPERACIONALIZAM AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL

A implementação das Políticas Públicas engloba a capacidade dos atores operacionalizadores (burocratas dos distintos níveis) desempenharem determinadas funções ao longo do processo, de modo que o alcance ou não dos objetivos, geralmente estabelecidos dentro de um quadro normativo, possui relação estrita com esse fator (DRAIBE, 2011).

Com relação à capacitação dos burocratas envolvidos com a operacionalização das PAEs nos IFs que atuam no RS, não se evidenciou ao longo da pesquisa, políticas institucionalizadas de capacitação focalizadas especificamente nos trabalhadores do campo da assistência estudantil. Essa evidência foi retratada em trechos de entrevista como os que seguem.

TAE 7

[...] eu fui a primeira assistente social no IFFAR, foi em 2010. Quando eu entrei, eles recém tinham formado o campus, nós não tínhamos nem sala para trabalhar, nem nada [...] eu sabia (sobre o PNAES) porque a diretora falou que tinham auxílios para trabalhar, daí eu perguntava, porque também eu tinha recém me formado [...]”. Só depois veio a psicóloga também, foi se montando equipe, nós fomos vendo como trabalhar, daí eu lembro que nós, foi desde do espaço, de conquistar da sala, ter que fazer um memorando colocando sobre a ética profissional [...].

TAE 9

Eu não tinha a mínima ideia do que era, qual o trabalho da assistência estudantil, o decreto, aí eu cheguei a Marta deu um monte de material pra ler, da formação dos institutos, o que eram os institutos porque eu conhecia pouco [...].

TAE 10

[...] os primeiros tempos, uma fase muito de apropriação, empoderamento, para tentar entender,

porque eu confesso, assim, que o que eu tinha de vivência, de experiência em termo de assistência estudantil eram algumas questões do campus, como docente sempre procurei estar próximo dos colegas, porque as vezes surgem algumas demandas que você tem que buscar, você tem que pedir o auxílio, você tem que conversar, seja com o profissional de saúde, o médico, o odontólogo [...].

Os atores envolvidos com o processo inicial de implementação do PNAES e construção das PAEs, entre 2010 e 2011, iniciaram sua operacionalização a partir do quadro normativo central e inspirados nos modelos de política já implementados nas Universidades Federais e nas ações que eram desenvolvidas nos antigos CEFETs e escolas Agrotécnicas.

A partir de uma perspectiva de análise do topo para baixo, identifica-se um processo decisório, originado nos níveis mais altos de gestão da política educacional brasileira (MEC), que reverberou nas instâncias mais elevadas dos IFs sob comando dos Burocratas de Médio Escalão que, por sua vez, mantiveram escolhas que não priorizaram a formação dos trabalhadores do campo da assistência estudantil. Essas decisões de gestão, de certa forma, contribuíram para que, ao longo do processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS, diferentes PAEs fossem desenhadas.

Com o crescimento dos recursos para financiamento, como demonstrado na seção anterior, das demandas para atendimento e do aumento da contratação de servidores para operacionalização das PAEs no nível dos *campi*, mais uma vez argumenta-se que os espaços coletivos como o Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil, do IFRS, a Câmara de AE, do IFSul e o GT da Assistência Estudantil, do IFFAR, desempenharam um papel central para o debate e construção dos processos e rotinas de trabalho. Cita-se, por exemplo, a troca de experiência entre os burocratas do nível de rua de diferentes *campi* de uma mesma Instituição a qual se configura como espaço para formação.

Questões próprias de cada segmento profissionais, como por exemplo a realização de estudos socioeconômicos realizados por assistentes sociais com a finalidade de selecionar estudantes para vinculação à Política ou de atendimentos psicológicos e ações de prevenção em saúde mental realizadas por psicólogos, são inerentes às profissões citadas e previas a entrada desses profissionais no serviço público. A capacitação à qual se faz referência diz respeito à operacionalização do PNAES e suas particularidades enquanto um Política social de direito vinculada à

Política Pública de educação e quanto a isso, as falas dos entrevistados evidenciaram ausência de conhecimento.

Isso não significa que esses burocratas não participaram das políticas de capacitação construídas nos Institutos para todos os servidores e que envolvem o pagamento de cursos de pós-graduação, pagamento de diárias para participação em congressos de categorias e eventos científicos. Esse tipo de capacitação se origina pela iniciativa dos próprios servidores e também está relacionada a progressão na carreira.

**BME 1**

A gente tem tentado apoiar ao máximo, tanto cursos internos quanto externos, tentando trazer muitos cursos em *company* para que a gente consiga atender um número maior de pessoas, com recursos menores, investimento menor, então a gente tem trabalhado muito com cursos com essa característica, mas mesmo assim tem se investido em servidores irem fazer curso fora também, isso é um lado, que são os cursos de curta duração ou os Congressos, os Seminários e tal, mas tem o outro lado também que é a liberação pras pós-graduações [...] a gente tem liberado, mas não temos uma política de liberação para os técnicos administrativos, docente sim, isso está bem claro, regido por edital, mas o técnico administrativo, hoje não tem, e em muitos lugares a queixa com relação a isso – “porque que eu não fui liberado?”. Agora a gente está tocando nesse problema que é bem delicado [...]. A gente sabe que aqui na reitoria a gente têm umas facilidades maiores para se conseguir a liberação em função de que somos cento e oitenta servidores [...] mas em um campus pequeno, que têm doze, treze servidores muda totalmente, mas a gente não pode deixar de atender, porque são colegas também, então essa é uma questão que a gente vai trabalhar muito junto aos Diretores, mas ela vai ter que atender esses doze, treze também.

Sobre os recursos financeiros investimentos nesse programa institucional de formação a BME 3 relatou que no IFFAR ele ocorre da seguinte forma:

**BME 3**

[...] a política de capacitação da instituição [...] o próprio servidor [...] cadastra projetos e propõe formações e tem fomento para [...] congressos, seminários [...] então assim, cada especificidade o pessoal trabalha a sua formação dentro do programa de capacitação institucional [...]. A gente tem uma política de incentivo que nós chamamos de Programa Institucional de Qualificação Profissional (PIQP) a gente destina 1% ou 1,5 %, mas em tese a gente destina semestralmente um recurso [...] de funcionamento, ele é destinado a subsidiar despesas de servidores para afastamento e qualificação, então é feito um edital, tem uma série de critérios, na verdade não são critérios são comprovações e aqueles recursos são divididos em três modalidades, tem o auxílio deslocamento, o auxílio mensalidade [...] mas que é para todos os servidores terem um aporte de recurso semestralmente ali para dar uma mão na sua qualificação.

No IFSul identificou-se uma medida semelhante à do IFFAR, conforme trecho de entrevista ao BME 1 que segue.

**BME 1**

[...] continua o investimento, mas diminuiu bastante o ressarcimento, isso continua, embora diminuiu bastante a quantidade que a gente investe, não que a gente está tendo menos dinheiro pra isso, embora tenha menos dinheiro pra isso, mas o outro lado da moeda é que tem muito menos gente saindo, e muitos dos que estão saindo estão indo pra instituições públicas e ai não tem o custeio, então hoje nós temos 2 editais anuais pra ressarcimento, são valores que a gente põe lá pontuais, por exemplo, eu vou investir 100 mil reais em qualificação nesse edital, se eu tiver 15 candidatos que vão gastar 150 eles vão dividir esses 100 entre os 15, agora se eu tiver esses

15 que gastam 50 mil reais apenas, vai sobrar os 50 mil e pronto, sobrou, agora é dessa forma, até uns anos atrás ele entrava e ganhava e 100%, depois através do edital isso passou a ser limitado, hoje felizmente o edital tem dado conta dessas necessidades, embora tenha diminuído.

#### **6.4.1. Análise dos subprocessos de capacitação**

Os burocratas do nível de rua responsáveis pela operacionalização das PAEs, sobretudo, os assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e profissionais do campo da saúde, detêm capacitação em áreas específicas determinadas por concurso público, o que demonstra, em certa medida, que tanto os conhecimentos técnicos quanto os teóricos necessários na efetivação das rotinas de trabalho diárias, foram adquiridos pré-ingresso no serviço público.

Após seus ingressos, não foram identificadas políticas de capacitação no campo da AE, ainda que as três Instituições mantenham políticas de capacitação para servidores que se caracterizam, principalmente, pelo apoio financeiro para custeio de cursos de graduação e pós-graduação, redução da carga horária semanal de trabalho para estudo e liberação para participação em eventos em áreas correlatas à formação e às atividades desenvolvidas na Instituição, que ficam a cargo dos interesses individuais de cada servidor.

Em razão dessas ausências, tanto de políticas capacitivas no campo da AE quanto de um espaço coletivo em nível nacional como é o FONAPRACE para as Universidades Federais, os espaços coletivos em nível local como o Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil, do IFRS, a Câmara de AE, do IFSul e o GT da Assistência Estudantil, do IFFAR, assumiram uma configuração importante para o debate sobre processos de trabalho e construção dos quadros normativos.

A ausência de capacitação para os burocratas do nível de rua que operacionalizam as PAEs é uma das falhas de implementação (*implementation gap*) centrais evidenciadas nesse estudo.

### **6.5. OS SUBPROCESSOS OPERACIONAIS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RIO GRANDE DO SUL**

Este subprocesso de implementação está relacionado com a atividade fim das Políticas Públicas e pode ser analisado a partir dos indicadores de suficiência dos

recursos, tanto humanos como financeiros, pelo fluxo de trabalho e pela qualidade da infraestrutura (DRAIBE, 2001). É nesse momento de encontro entre a Política e o problema, que sobressai a atuação dos burocratas do nível de rua ao explicitar que suas rotinas de trabalho e os dispositivos construídos para lidar com as incertezas e pressões inerentes ao dia-a-dia se tornam, efetivamente, as Políticas Públicas (LIPSKY, 2010).

Frente a essa compreensão, nesta seção, será analisada a suficiência dos recursos, tanto humanos – pela constituição de equipes de trabalho para operacionalização das PAEs no nível dos *campi* – quanto financeiros, as ações de assistência e sua forma de ofertada e a definição do público alvo.

### *Constituição de equipes de trabalho*

A constituição ou não de equipes de trabalho no nível dos *campi* para operacionalização das PAEs em ambos os IFs que atuam no RS revelaram-se centrais, porque é por meio delas que o conjunto de serviços estabelecidos nos quadros normativos secundários se efetiva em benefício dos estudantes assistidos. Esse argumento ganha força explicativa a partir dos trechos de entrevista que segue segundo a percepção do burocrata do nível de rua que gere a PAE do IFFAR.

TAE 10

[...] sem dúvida nenhuma, são os colegas, as equipes que a gente tem nos *campi*, [...] o pessoal que faz acontecer são as equipes dos *campi* [...].

A PAE do IFRS prevê a constituição de equipes mínimas para o desenvolvimento das ações de assistência estudantil nos quadros normativos secundários que a instituíram. Essas equipes são formadas por profissionais com formação em Serviço Social, Pedagogia e Psicologia.

O quadro que segue foi sistematizado a partir dos dados disponíveis nos sítios eletrônicos dos *campi* que compõe o IFRS e tem por objetivo a comparação entre o previsto nos quadros normativos secundários e o realizado no nível local dos *campi*.

Quadro 33 – Equipes de trabalho para operacionalização da PAE nos *campi* que compõe o IFRS

Campus	Assistentes de Alunos	Assistentes em Administração	Assistentes Sociais	Dentistas	Enfermeiras (os)	Interprete de Libras	Médicas (os)	Nutricionistas	Pedagogas	Psicólogas	Técnico em Assuntos Educacionais	Técnicos (as). em enfermagem
01 – Bento Gonçalves	4	0	1	0	1	0	0	1	0	2	0	1
02 – Canoas	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
03 – Caxias do Sul	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
04 – Erechim	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
05 – Farroupilha	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
06 – Feliz	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
07 – Ibirubá	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0
08 – Osório	5	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
09 – Porto Alegre	0	0	1	0	1	2	0	0	1	2	1	0
10 – Restinga	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
11 – Rio Grande	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0
12 – Sertão	4	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0
13 – Alvorada	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
14 – Rolante	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0
15 – Vacaria	3	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
16 – Veranópolis	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
17 – Viamão	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
18 – Reitoria	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	28	03	18	1	3	2	1	2	14	16	5	1

Fonte: sítio eletrônico do IFRS

Elaboração dos autores

Identificou-se no subtítulo 6.1 que nos 17 *campi* que integram o IFRS houve a constituição de Coordenadorias de Assistência Estudantil enquanto um aparato de gestão no nível local. Observa-se, a partir do quadro 33, que a maior parte dos *campi* contam com, no mínimo, um dos profissionais previstos nos quadros normativos secundários. O campus Sertão possui um Departamento para gestão da PAE e uma estrutura de atendimento maior em comparação aos demais *campi*. Isso ocorre em razão do regime de internato que demandou um rol ampliado de serviços tais como moradia estudantil, alimentação, atendimentos médicos e odontológicos. Além da equipe mínima prevista no regulamento, identificou-se a atuação de outros segmentos profissionais na efetivação dessa PAE, com maior destaque para os Assistentes de Alunos.

No IFSul, os quadros normativos secundários que instituíram a PAE não preveem a constituição de equipes mínimas para o desenvolvimento das ações de AE, há uma indicação que ela seja operacionalizada por uma equipe multidisciplinar que pode englobar profissionais de diferentes áreas, como por exemplo, Educação Física; Enfermagem; Medicina; Nutrição; Odontologia; Pedagogia; Psicologia; Serviço Social e áreas correlatas.

O quadro que segue demonstra o quantitativo e a área de formação dos burocratas envolvidos na operacionalização dessa PAE nos *campi* e na Reitoria.

Quadro 34 – Equipes de trabalho para operacionalização da PAE nos *campi* que compõe o IFSul

Campus	Assistentes de alunos	Assistentes em Administração	Assistentes Sociais	Dentistas	Enfermeiras (os)	Médico (as)	Nutricionistas	Pedagogas	Psicólogas	Professor EBT	Técnicos (as) em Assuntos Educacionais	Técnico (as). em Enfermagem	Tecnólogo em Gestão Pública	Interpretes de Libras
01 – Bagé	0	0	1	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0
02 – Camaquã	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
03 – Charqueadas	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
04 – Gravataí	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0
05 – Jaguarão	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0
06 – Lajeado	1	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0
07 – Novo Hamburgo	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
08 – Passo Fundo	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
09 – Pelotas	1	1	3	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	4
10 – Pelotas CAVG	1	0	1	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0
11 – Santana do Livramento	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
12 – Sapiranga	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0
13 – Sapucaia do Sul	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
14 – Venâncio Aires	2	3	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0
15 – Reitoria	0	0	2	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0
Total	11	4	14	0	0	0	3	15	13	2	5	1	1	4

Fonte: Relatório de Gestão do DEGAE referente ao ano de 2018  
Elaboração do autor

Dentre as PAEs pesquisadas, a implementada no IFSul apresentou o maior número de *campi* sem profissionais com formação em psicologia, serviço social e

pedagogia. O impacto da ausência desses burocratas no nível dos *campi* resultou em uma centralização das ações de assistência estudantil no Departamento de Gestão de Assistência Estudantil, situado na Reitoria. Essa centralização foi observada a partir da realização de parte dos processos de trabalho relacionados aos estudos socioeconômico, realizados pelos assistentes sociais para vinculação dos estudantes à PAE, aos atendimentos psicológicos, ao acompanhamento das frequências, e no auxílio, de modo geral, dos profissionais lotados nesse Departamento para com os *campi* sem equipes de AE.

O quadro normativo que implementou a PAE efetivada no IFFAR estabeleceu que na Reitoria e em todos os *campi* que compõem a Instituição, deveria haver setores de assistência estudantil com uma equipe mínima. Essa equipe deveria ser multiprofissional e interdisciplinar, com um servidor de referência responsável pela coordenação da equipe e um assistente social. Com exceção do campus Alegrete, os demais *campi* do IFFAR contam com, no mínimo, um assistente social em suas equipes e todos os *campi* possuem Coordenações de Assistência Estudantil. O quadro que segue demonstra os segmentos profissionais e o quantitativo de servidores envolvidos na efetivação da PAE implementada no IFFAR.

Quadro 35 – Equipes de trabalho para operacionalização da PAE nos *campi* que compõe o IFFAR

Campus	Assistentes de alunos	Assistentes em Administração	Assistentes Sociais	Dentistas	Enfermeiras (os)	Médicos (as)	Nutricionistas	Pedagogas	Psicólogas	Técnicos (as) em Assuntos Educacionais	Técnicos (as). em enfermagem
01 – Alegrete	0	0	0	2	0	1	2	3	2	0	0
02 – Frederico Westphalen	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0
03 – Jaguari	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0
04 – Júlio de Castilho	0	0	1	0	1	1	1	2	2	0	0
05 – Panambi	0	0	1	1	1	0	1	0	2	0	0
06 – Santa Rosa	0	0	1	1	0	1	1	2	1	0	0
07 – São Borja	0	0	1	1	1	1	1	2	1	0	0
08 – Santo Ângelo	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0
09 – Santo Augusto	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0
10 – São Vicente do Sul	0	0	1	1	1	1	1	5	1	0	0
11 – Uruguaiana	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
12 – Reitoria	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0
Total	0	0	12	8	8	9	10	19	10	0	0

Fonte: sítio eletrônico do IFFAR

Elaboração do autor

Um dos motivos para a não formação de equipes de assistência estudantil no nível dos *campi* com todos os profissionais previstos nos quadros normativos secundários que implementaram a PAEs do IFFAR pode ser observado nos trechos de entrevistas que seguem.

BME 1

[...] com a implementação da política se começou a trabalhar com a questão de ter os assistentes sociais, nos *campi*, e hoje eu te diria que quase todos têm, não é todos ainda que tem, porque alguns pegaram um período mais complicado de distribuição de código de vaga, o código de assistente social se esgotou no MEC, tu tinha espaço pra ganhar servidor mas não tinha aquele código de assistente social, mesma coisa pra psicólogo também, tem muitos (*campi*) que não tem o psicólogo nessa equipe [...].

Trabalhador em AE 8

Eu vejo, posso estar enganada, que é uma exclusividade do Farroupilha, porque acho que os outros IFs não têm, comigo entrou 5 dentistas, campus Santa Rosa, Panambi, Santo Augusto, Júlio de Castilhos, São Vicente e Santo Ângelo, [...] mas por exemplo, os *campi* novos, Frederico não tem, Uruguaiana não tem. Acho que está geral o corte de vagas, mas na época de ascensão, do crescimento, sempre se priorizou isso, médico, enfermeiro. Santa Rosa eu vejo que é uma equipe bem completa, só faltaria para nós hoje, um enfermeiro, porque o resto está completo. Agora eu vejo em Uruguaiana eles trabalham com uma enfermeira e um assistente de alunos, porque já está uma equipe bem reduzida, surgiu recentemente e não tem mais código de vaga.

A não constituição de equipes de trabalho para a operacionalização das PAEs dos IFs que atuam no RS pode ser compreendida como uma decisão de gestão compartilhada entre os Burocratas de Médios Escalão (Reitores (as)) e os Diretores Gerais de *campi* ao se considerar que são esses atores que decidem sobre quais segmentos profissionais ocuparão os códigos de vagas existentes, por meio de concurso público.

No entanto, a existência ou não, ou a disponibilidade ou não dos códigos de vaga adentram no nível de gestão superior da Administração Pública Federal de modo que a decisão sobre quais profissionais ocupariam os códigos de vaga por meio de concursos públicos depende da existência ou não desses códigos e isso vai além da capacidade de gestão dos IFs.

#### *Financiamento das ações das PAEs implementadas nos IFs em que atuam no RS*

As ações de AE da PAE do IFRS são custeadas exclusivamente com recursos oriundos do PNAES. O quadro 36 demonstra os recursos disponibilizados para a Instituição a partir de 2011, oriundo do PNAES e descritos na LOA como ação 2994. Por meio da análise dos Relatórios de gestão, identificam-se os valores

recebidos, os valores executados, as metas de atendimentos previstas e as metas de atendimentos executadas.

Quadro 36 – Valores oriundos do PNAES recebidos e executados pelo IFRS entre 2011 e 2019

Ano	Dotação Inicial em R\$	Despesa empenhada em R\$	Execução em %
2011	2.922.722,00	Informação não disponível	
2012	3.699.586,00	3.241.798,83	87,62
2013	6.378.009,00	5.802.312,73	90,97
2014	9.370.107,00	8.635.889,55	92,16
2015	10.299.561,00	9.829.750,98	95,43
2016	10.224.447,00	10.211.309,51	99,87
2017	10.309.742,00	10.304.164,14	99,94
2018	11.167.698,00	Informação não disponível	
2019	12.972.278,00	Informação não disponível	

Fonte: LOA e Relatórios de Gestão do IFRS referentes aos anos de 2011 até 2019

Elaboração do autor

Quadro 37 – Metas de atendimentos previstas e metas de atendimento realizadas pelo IFRS com recursos oriundos do PNAES entre 2013 e 2017

Ano	Metas previstas	Metas realizadas
2013	4.010 (Estudante assistido)	1.8848 (Estudantes assistidos)
2014	15.729 (Benefício concedido)	32.194 (Benefício concedido)
2015	19.370 (Benefício concedido)	32.508 (Benefício concedido)
2016	22.767 (Benefício concedido)	27.986 (Benefício concedido)
2017	35.930 (Benefício concedido)	40.097 (Benefício concedido)

Fonte: Relatórios de Gestão do IFRS referentes aos anos de 2013 até 2017

Elaboração do autor

No IFSul, as ações da PAE também são custeadas exclusivamente com recursos oriundos do PNAES. Desde o início do processo de implementação houve dois momentos distintos de suplementação financeira realizada pela Reitoria, em 2013 e 2018, em razão da falta de recursos para atendimento das demandas dos estudantes já vinculados.

Essa ação configurou-se como esporádica e de certa forma expressou uma imprecisão no planejamento do gasto do recurso financeiro disponível, uma vez que foram vinculados mais estudantes do que a capacidade de financiamento.

Quadro 38 – Valores oriundos do PNAES recebidos e executados pelo IFSul entre 2011 e 2019

Ano	Dotação Inicial em R\$	Despesa empenhada	Execução em %
2011	4.477.938	Informação não disponível	
2012	4.308.858	4.107.533,54	95,32
2013	5.810.869,00	5.772.429,96	99,33
2014	7.715.376,00	7.137.903,01	92,51
2015	8.969.711,00	8.901.304,24	99,23
2016	10.195.533,00	9.605.349,92	94,21
2017	10.623.051,00	Informação não disponível	
2018	9.106.251,00	Informação não disponível	
2019	10.328.710,00	Informação não disponível	

Fonte: LOA e Relatórios de Gestão do IFSul referentes aos anos de 2011 até 2019  
Elaboração do autor

Quadro 39 – Metas de atendimentos previstas e metas de atendimento realizadas pelo IFSul com recursos oriundos do PNAES

Ano	Metas previstas	Metas realizadas
2011	3.500 (Estudante assistido)	2.301 (Estudantes assistidos)
2012	3.000 (Estudantes assistidos)	2.689 (Estudantes assistidos)
2013	3.300 (Estudantes assistidos)	3.546 (Estudantes assistidos)
2014	6.510 (Benefício concedido)	7.586 (Benefício concedido)
2015	7.500 (Benefício concedido)	7.031 (Benefício concedido)
2016	6.485 (Benefício concedido)	9.625 (Benefício concedido)

Fonte: Relatórios de Gestão do IFSul referentes aos anos de 2011 até 2016  
Elaboração do autor

No IFSul e no IFRS, as ações de assistência estudantil são custeadas exclusivamente com as verbas oriundas do PNAES, enquanto que no IFFAR, além da verba oriunda do Programa, observou-se um dispositivo estabelecido nos quadros normativos secundários que determina que os 11 *campi* que compõem a Instituição invistam, pelo menos, 5% dos seus orçamentos de custeio em complemento aos recursos oriundos do PNAES.

Ao se analisar o processo de construção dessa regra, identifica-se que sua origem se vincula a um momento anterior à instituição do PNAES. A prática de aplicar uma parcela dos recursos de custeio já era realizada nos *campi* agrícolas que originaram o IFFAR (São Vicente e Alegrete).

**BME 3**

Depois, quando aconteceu a constituição do Programa Nacional (PNAES), foi exatamente no período de transição (criação dos Institutos) [...], mas é importante que a gente registre que o IFFAR, mesmo antes do Decreto, ele já tinha sua própria Política. Quando o IFFAR foi constituído nós definimos, acho que já foi uma resolução do Conselho Superior [...] e depois a gente legitimou isso, nós criamos essa questão dos 5% no mínimo, cada unidade tem que destinar 5% do seu recurso de funcionamento, inclusive a unidade Reitoria, para as ações de AE, mas é claro que Alegrete e São Vicente, pela estrutura, sempre aplicaram muito mais do que isso [...].

Quadro 40 – Valores oriundos do PNAES recebidos e executados pelo IFFAR entre 2011 e 2019

Ano	Dotação Inicial em R\$	Despesa empenhada	Execução em %
2011	2.535.559,00	2.535.558,90	99,99
2012	2.445.792,00	2.445.010,42	99,96
2013	4.780.134,00	4.766.258,19	99,70
2014	6.742.217,00	6.739.256,70	99,95
2015	8.021.867,00	8.013.691,24	99,89
2016	10.785.516,00	10.785.310,00	99,99
2017	11.622.546,00	11.603.885,92	99,83
2018	11.431.578,00	Informação não disponível	
2019	13.469.650,00	Informação não disponível	

Fonte: LOA e Relatórios de Gestão do IFFAR referentes aos anos de 2011 até 2019

Elaboração do autor

Quadro 41 – Metas de atendimentos previstas e metas de atendimento realizadas pelo IFFAR com recursos oriundos do PNAES

Ano	Metas previstas	Metas realizadas
2011	1.760 (Estudante assistido)	5.598 (Estudante assistido)
2012	9.431 (Estudante assistido)	11.064 (Estudante assistido)
2013	7.709 (Estudante assistido)	9.646 (Estudante assistido)
2014	8.300 (Benefício concedido)	8.117 (Benefício concedido)
2015	6.000 (Benefício concedido)	12.149 (Benefício concedido)
2016	11.700 (Benefício concedido)	10.583 (Benefício concedido)
2017	9.000 (Benefício concedido)	21.072 (Benefício concedido)

Fonte: Relatórios de Gestão do IFFAR referentes aos anos de 2011 até 2017

Elaboração do autor

Com base nos relatórios de gestão, identifica-se que, entre os anos de 2012 e 2017, o IFRS executou uma média anual de 94,33% da sua verba de financiamento, o IFSul, entre 2012 e 2016, executou a média anual de 96,12% e o IFFAR, entre 2011 até 2017, uma média anual de 99,90%. Esses recursos foram utilizados, em maior parte, para financiamento das ações de AE efetivadas por meio da transferência de recursos financeiros, pelo pagamento de bolsas, aos estudantes assistidos.

Entre os anos de 2014 e 2017, a PAE do IFRS concedeu em média 33.196 benefícios por ano; a PAE do IFSul, entre 2014 e 2016, cerca de 8.080 benefícios anuais; e o IFFAR, entre 2014 até 2017, um média anual de 12.980 benefícios. A variação no número de benefícios concedidos ocorre, primeiramente, pelo número total de estudantes matriculados e com perfil para atendimento, de modo que o IFRS se sobressai frente ao IFSul e ao IFFAR, mas, principalmente, em razão dos desenhos de PAEs implementadas. As ações da PAE do IFRS envolvendo benefícios, que se materializam pela transferência de recursos financeiros aos estudantes, não prevê valores fixos, de modo que os recursos são pulverizados

entre todos os estudantes que possuem perfil para vinculação, ou seja, quanto maior a demanda, maior o número de benefícios e menor o seu valor.

Já as PAEs do IFSul e do IFFAR preveem que seus benefícios com as mesmas características se efetivem com valores fixos, de modo que os recursos são concentrados no atendimento de estudantes com maior grau de vulnerabilidade. A diferença evidenciada, portanto, é que, na PAE implementada no IFRS, a divisão do recurso financeiro parte da demanda por atendimento, enquanto que nas PAEs implementadas no IFSul e no IFFAR, a divisão parte da capacidade do recurso para custear os benefícios, centra-se nos estudantes com maior vulnerabilidade. Com exceção do IFRS, em razão do desenho de sua PAE, há insuficiência de recursos financeiros para custeio das ações das PAEs do IFSul e do IFRS.

#### *Metodologias de divisão de recursos oriundos do PNAES*

A Lei Orçamentária Anual define o recurso financeiro do PNAES com ação 2994 e informa o montante total que cada Instituição de Ensino operacionalizadora receberá para custear as ações de AE, de modo que a forma pela qual esses recursos serão distribuídos entre os *campi* é um processo decisório, construído de forma diferente em cada Instituição.

A PAE implementada no IFRS adotou uma metodologia de divisão desses recursos financeiros baseada na demanda por atendimento. A verba financeira oriunda do PNAES permanece centralizada no órgão de gestão situado na Reitoria e os *campi* informam o número de estudantes que necessitam daqueles benefícios que se materializam pela transferência de recursos financeiros. Não havendo descentralização para os *campi* e os benefícios efetivados por meio de bolsa não possuindo valores fixos, quanto maior a demanda por atendimentos menores os valores de bolsa recebidos pelos estudantes vinculados.

Dentre as PAEs pesquisadas, aquela que se efetiva no IFRS foi a única, em comparação às do IFSul e do IFFAR, onde se decidiu por não descentralizar os recursos financeiros oriundos do PNAES para os *campi*.

Na PAE implementada no IFSul, a metodologia de divisão de recursos entre os *campi* leva em consideração o histórico de estudantes vinculados, de modo que os recursos financeiros destinados às unidades de ensino são usados primeiramente

para custear as ações que envolvem a transferência de recursos financeiros aos estudantes que ainda não concluíram o seu percurso formativo.

Garante-se, primeiramente, o valor que o campus executou no período anterior, para o período posterior. Os recursos financeiros remanescentes são divididos de acordo com a porcentagem que os *campi* receberam em relação ao montante total do recurso. Em outras palavras, por exemplo, se um determinado campus utilizou 10% da verba total oriunda do PNAES para custear as ações desenvolvidas no período letivo de 2018 por meio da transferência de recursos financeiros através de bolsas, em 2019 garante-se esse mesmo recurso e, após se aplicar essa metodologia para todos os *campi*, o campus em questão receberá mais 10% do recurso remanescente.

Uma das características dessa metodologia que desenha a PAE do IFSul com particularidades em relação às demais é que esse histórico de estudantes atendidos nos *campi* ocorreu em relação à demanda por assistência estudantil e não, no número de estudantes matriculados, ou seja, pode ocorrer que um campus com um número pequeno de estudantes matriculados receba uma verba maior em razão da demanda por atendimento que um campus com um número superior de estudantes matriculados, mas com um histórico de vinculação menor.

Ocorre que, como o recurso oriundo do PNAES não apresenta uma taxa de crescimento fixa, ao contrário do que ocorre com a demanda por atendimento, o número de novos estudantes vinculados à PAE do IFSul está condicionado ao número de estudantes que completam seu percurso formativo. Nos últimos períodos letivos, o número de estudantes vinculados foi semelhante ao número de estudantes formados, resultando, desse modo, em aumento de demanda e diminuição da capacidade de atendimento.

Na PAE que se operacionalizou no IFFAR, a metodologia de divisão de recursos entre os *campi* apresenta particularidades que a diferenciam em relação às demais. Em primeiro lugar, essa diferenciação ocorre pelo incremento da verba oriunda do PNAES pelos recursos próprios, que os *campi* investem em assistência estudantil e em segundo lugar, essa metodologia é mais complexa porque envolve o número total de estudantes matriculados em cada campus e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região onde ele está situado. A divisão ocorre, portanto, por meio de uma fórmula matemática.

#### TAE 10

Até 2015 a metodologia [...] levava em conta simplesmente a questão do número de matrículas do campus, a partir disso se fazia a divisão. [...] (atualmente) não somos nós que fazemos é a PROAD, [...] eles dizem - “olha vai vir tanto”, certo, daquele tanto nós calculamos os 5% que vai ficar na reitoria para nós desenvolvermos nossas ações e ao mesmo tempo aqueles 5%, ele é importante porque é dali que sai o socorro, por exemplo, o ano passado (2017) nós tínhamos R\$ 200.000,00 e esses R\$ 200.000,00 nós descentralizamos R\$ 12.000,00 para reforçar a alimentação de um campus, que é um campus em fase de implementação e não havia recurso suficiente, esse ano (2018) nós chegamos a R\$ 300.000,00 a gente conseguiu um pouquinho mais, mas desses, R\$ 150.000,00 já estão destinados para Uruguiana porque também a mesma situação, campus novo, é para reforçar. O restante do recurso ele é feito através de uma fórmula extremamente complicada, [...] porque ela leva em conta muitas variáveis, mas qual é a grande mudança que se teve nesses últimos dois anos no que diz respeito a metodologia de cálculo é que nós começamos a levar muito (em consideração) [...] a questão da vulnerabilidade socioeconômica [...] então você tem que levar em conta as peculiaridades de cada local e é por isso que as vezes um campus aonde você tem um quantitativo de estudantes um pouquinho menor que o outro mas na hora de se fazer o rateio ele pode receber mais recursos em função da gente tentar dar conta, nós não conseguimos mas deveríamos e não sei se um dia vamos conseguir [...] então a metodologia tem sido essa. É uma fórmula matemática e as variáveis são os indicadores regionais e o perfil do aluno, é basicamente isso, é dessa forma que funciona.

Ainda que as metodologias de divisão de recursos se configurem de formas distintas nas três PAEs, um fator comum é que elas não são definitivas, ou seja, foram sendo alteradas ao longo do tempo, de modo que sua construção aconteceu a partir de experiências baseadas na tentativa e no erro.

#### *Ações ofertadas pelas PAEs*

As formas como as ações de assistência estudantil são ofertadas aos públicos alvo apresentaram formas variadas. No entanto, observou-se uma tendência geral nas decisões que implementaram ações de transferência de recursos financeiros diretamente aos estudantes em situação de vulnerabilidade social através de bolsas como forma de execução dos recursos oriundos do PNAES. Ocorre que essas bolsas, em cada uma das Políticas de AE pesquisadas, possuem valores diferenciados, o que representa, em última análise, que um público alvo caracterizado pela situação de vulnerabilidade social acessa um conjunto de serviços diferenciados dependendo da Instituição onde está matriculado.

As ações de AE das três PAEs pesquisadas que não se efetivam pela transferência direta de recursos financeiros aos estudantes, ou seja, os atendimentos realizados pelas equipes de assistência estudantil nos *campi*, ou mesmo da reitoria, como por exemplo, atendimentos psicológicos, sociais, na área da saúde, independem da situação de vulnerabilidade social e se efetivam em benefício de todos os estudantes matriculados nos IFs que atuam no RS. Mais uma vez, os estudantes matriculados nos *campi* que não possuem equipes de assistência

estudantil constituídas acessam um conjunto de serviços diferenciados em comparação àqueles que as possuem.

Observaram-se, basicamente, dois grupos de ações ofertadas pelas PAEs pesquisadas: aquelas que ocorrem pela transferência de recursos financeiros e se efetivam por meio de bolsas, destinadas aos estudantes em comprovada situação de vulnerabilidade social, e aquelas destinadas ao conjunto de estudantes matriculados nos *campi*, as quais se efetivam por meio de atendimentos realizados pelas equipes de AE.

Quadro 42 – Ações ofertadas pelas Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul

Ações ofertadas PAE – IFRS	Ações ofertadas PAE – IFSul	Ações ofertadas PAE – IFFAR
<p>O quadro normativo da PAE do IFRS prevê ações de assistência estudantil tanto de caráter universal, destinadas a todos os estudantes regularmente matriculados na Instituição, como ações realizadas por meio de um Programas de Benefícios, destinadas aos estudantes em situação de vulnerabilidade social.</p> <p>As ações da PAE do IFRS estão centradas em cinco áreas consideradas estratégicas:</p> <p>1) de acesso: por meio de ações que estimulam a participação das coordenadorias de AE dos <i>campi</i> em discussões institucionais relacionadas aos processos de ingresso de estudantes e da divulgação e publicização dos programas oferecidos pela PAE, formas de obtenção e manutenção.</p> <p>2) de permanência: com ações que contemplam a moradia estudantil; alimentação; transporte; apoio aos estudantes pais; atenção à saúde; material escolar; materiais para inclusão digital.</p> <p>3) de acompanhamento acadêmico: por meio de ações de caráter psicológico, pedagógico e social.</p> <p>4) ações de Cultura, Lazer, Esporte e Inclusão Digital.</p> <p>5) apoio à participação em eventos.</p>	<p>Auxílios financeiros centrados nas áreas de:</p> <p>1 – Alimentação; 2 – Moradia; 3 – Transporte; 4 – Participação estudantil em eventos; 5 – Material escolar; 6 – Auxílio emergencial; 7 – Acompanhamento biopsicossocial-pedagógico.</p> <p>As equipes de AE dos <i>campi</i> priorizam ações de alimentação, moradia e transporte.</p> <p>Desde o ano de 2013 a PAE do IFSul, em razão de uma alta demanda por atendimento e ausência de recursos financeiros, oferta apenas os auxílios definidos como prioritários.</p> <p>A ação de acompanhamento biopsicossocial-pedagógico independe de recursos financeiros e é ofertado a todos os estudantes, independentemente de vinculação a PAE ou situação de vulnerabilidade.</p>	<p>A PAE do IFFAR é materializada por meio da ação em quatro eixos temáticos.</p> <p>Primeiro: ampliação do acesso, realizado por meio de ações afirmativas (reserva de vagas no processo seletivo) e isenção de taxas de inscrição no processo seletivo.</p> <p>Segundo: permanência dos estudantes na instituição, que se realiza por meio das ações de moradia estudantil, alimentação, transporte, apoio aos estudantes pais e apoio a permanência.</p> <p>Terceiro: apoio pedagógico e acompanhamento de egressos.</p> <p>Quarto: atenção à saúde.</p> <p>Quinto: promoção do esporte, cultura e lazer.</p> <p>Sexto: monitoramento e avaliação da PAE.</p>

Tanto os recursos humanos quanto os recursos financeiros, de acordo com a percepção dos burocratas entrevistados, mostraram-se insuficientes para o atendimento das demandas por assistência estudantil. Por essa razão, os atores envolvidos com a construção dos quadros normativos secundários definiram, especialmente nas PAEs implementadas no IFFAR e o IFSul, ações prioritárias de assistência estudantil. No caso da PAE do IFFAR, priorizaram-se as questões relacionadas à alimentação e, no caso do IFSul, questões relacionadas a alimentação, ao transporte e a moradia.

Trabalhador em AE 8

Tem coisas que vem de cima, por exemplo, auxílios e alimentação, vêm sempre de cima, é uma diretriz geral, [...] o planejamento da assistência, muitas coisas vêm de cima, por exemplo, normativa da carteira estudantil, [...] perfil do estudante, no início do ano [...] a gente aplica o perfil do estudante, o que é o perfil do estudante? É um questionário que tu vais avaliar quantos que tem renda inferior a 1,5, quantos recebem benefício social, qual foi a escola que estudou antes. Isso é feito com todos os alunos dos 1º anos, seja integrado, superior, subsequente, os que ingressam [...]. Agora a gente sabe que [...] vai ter a normativa de definição dos refeitórios, então vai ser feito, vai ter a minuta que vem da reitoria para discutir nos *campi* juntamente com a nutricionista e com as lideranças. [...] todo início de ano a gente tem reunião de coordenadores e no final outra reunião para se discutir o que foi feito durante o ano, muita coisa vem, 90% vêm de cima, vem da gestão, só os eventos locais que a agente organiza [...] mas auxílios, alimentação, perfil do estudante, são coisas que vem com data pra fazer.

No caso da PAE do IFSul, em razão do seu desenho, no qual se estabeleceram valores financeiros fixos para os auxílios que se efetivaram por meio de bolsa, e por esses valores serem superiores na comparação com as demais PAEs, desde 2016, disponibilizaram-se aos estudantes os auxílios prioritários de alimentação, transporte e moradia.

*Formas de oferta das ações das PAEs*

O quadro 43 apresenta as formas como as ações de assistência estudantil estão previstas nos quadros normativos secundários, em outras palavras, elas demonstram a ressignificação do quadro normativo central a partir do qual a implementação foi realizada e, ao mesmo tempo, cristaliza como as ações de AE das diferentes PAEs chegam até os públicos alvo.

Quadro 43 – Formas de oferta das ações das Políticas de Assistência Estudantil dos Institutos Federais que atuam no Rio Grande do Sul

PAE – IFRS	PAE – IFSul	PAE – IFFAR
<p>As ações das áreas estratégicas 2 e 5 ocorrem por meio do pagamento de bolsas aos estudantes vinculados a PAE.</p> <p>Em conformidade com a situação de vulnerabilidade os estudantes selecionados recebem aportes financeiros estratificados nos seguintes valores: R\$ 326,00, R\$ 244,00, R\$163,00, R\$81,00.</p> <p>Uma bolsa de auxílio moradia corresponde ao valor de R\$ 343,00.</p> <p>Esses valores não são fixos e apresentam variações em razão da demanda de atendimento, ou seja, quanto maior o número de estudantes com perfil para atendimento menor os valores das bolsas.</p> <p>As demais ações da PAE do IFRS vinculam-se as rotinas de trabalho dos profissionais que integram as Coordenadorias dos <i>campi</i> e são equacionadas na razão entre a demanda e a capacidade de atendimento das equipes</p>	<p>O auxílio alimentação é ofertado nas modalidades de refeitório e bolsa.</p> <p>Dos 14 campi que integram o IFSul apenas dois possuem refeitório, o campus Pelotas e o campus Pelotas Visconde da Graça. Nesses dois campi os estudantes vinculados a PAE utilizam o auxílio de forma integral ou parcial. A forma integral corresponde ao café da manhã, almoço, café da tarde, janta e ceia e é concedido exclusivamente para alunos beneficiários da moradia estudantil, no regime de internato, que existe apenas no campus Pelotas Visconde da Graça.</p> <p>O auxílio parcial consiste em até duas refeições por dia (almoço e/ou jantar, de segunda a sexta-feira) e é ofertado apenas no campus Pelotas.</p> <p>Nos demais <i>campi</i> que integram a Instituição os estudantes vinculados a PAE recebem uma bolsa correspondente ao valor de R\$10,00 por dia letivo.</p> <p>O auxílio transporte é ofertado na modalidade de bolsa, cartão eletrônico ou vale transporte, em virtude da forma como o serviço de transporte público é ofertado na cidade onde está situado o campus.</p> <p>O teto desse auxílio é de R\$ 300,00 e pode ser utilizado para pagamento de serviços privados de transporte em municípios onde o transporte público não chega até o campus.</p> <p>O auxílio moradia é disponibilizado nas modalidades de alojamento e bolsa. No IFSul somente o campus Pelotas Visconde da Graça oferece alojamento para os estudantes em regime de internato, nos demais <i>campi</i> da Instituição os estudantes vinculados à PAE recebem um bolsa no valor de R\$ 300,00.</p> <p>O auxílio material escolar é</p>	<p>Auxílio permanência: destinado aos estudantes matriculados no IFFAR em cursos presenciais ou na modalidade da Educação a Distância (EAD).</p> <p>Bolsa mensal no valor de R\$ 150,00.</p> <p>Auxílio transporte: destinado aos estudantes matriculados no IFFAR em cursos presenciais.</p> <p>Bolsa mensal no valor de R\$ 80,00 para estudantes que residem a menos de 20 km do campus.</p> <p>Bolsa mensal de R\$ 150,00 para estudantes que residem a mais de 20 km do campus.</p> <p>Auxílio eventual: destinado aos estudantes matriculados no IFFAR em cursos presenciais, que em período fora de edital regular dos auxílios, passou a estar em situação de vulnerabilidade socioeconômica por caso fortuito.</p> <p>Bolsa mensal no valor de R\$ 150,00.</p> <p>Auxílio à participação em eventos.</p> <p>Diária de R\$ 100,00 para eventos no estado do RS.</p> <p>Diária de R\$ 200,00 para eventos fora do estado do RS.</p> <p>Diária de R\$ 300,00 para eventos fora do Brasil.</p> <p>Auxílio ao estudante atleta: destinado aos estudantes matriculados no IFFAR em cursos presenciais ou na modalidade de EAD.</p> <p>Bolsa mensal de R\$ 150,00.</p>

	<p>ofertado na modalidade de bolsa, no limite de R\$ 300,00. Atualmente a PAE do IFSul oferta apenas os benefícios prioritários de alimentação, transporte e moradia. As ações de acompanhamento biopsicossocial-pedagógico são ofertadas por meio do atendimento aos estudantes pelas equipes de AE dos <i>campi</i>, condicionado pela razão demanda versus capacidade de atendimento.</p>	
--	--	--

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)  
Elaboração do autor

Na PAE do IFRS, as ações das áreas 2 e 5 são efetivadas por meio da transferência de recursos financeiros, através de bolsas, aos estudantes. De acordo com o grau de vulnerabilidade social, os estudantes selecionados recebem aportes financeiros estratificados nos valores de R\$ 326,00 (maior vulnerabilidade), R\$ 244,00, R\$163,00, R\$81,00 (menor vulnerabilidade). O auxílio moradia corresponde a um bolsa no valor fixo de R\$ 343,00.

Com exceção do auxílio moradia, os demais valores não são fixos e apresentam variações em razão da demanda por atendimento, ou seja, quanto maior o número de estudantes com perfil para atendimento, menores os valores das bolsas. As demais ações vinculam-se às rotinas de trabalho dos profissionais que integram as Coordenadorias de Assistência Estudantil dos *campi* e são equacionadas na razão entre a demanda e a capacidade de atendimento.

No IFSul, o auxílio alimentação da PAE é ofertado nas modalidades de refeitório e bolsa. Dos seus 14 *campi*, somente dois possuem refeitório: o campus Pelotas e o campus Pelotas Visconde da Graça. Nesses dois *campi*, os estudantes atendidos utilizam o auxílio de forma integral ou parcial. A forma integral corresponde ao café da manhã, ao almoço, ao café da tarde, e ao jantar e ceia, e é concedida exclusivamente para alunos beneficiários da moradia estudantil, no regime de internato, que existe somente no campus Pelotas Visconde da Graça. O auxílio parcial consiste em até duas refeições por dia (almoço e/ou jantar, de segunda a sexta-feira) e é ofertado apenas no campus Pelotas. Nos demais *campi* os estudantes vinculados à PAE recebem uma bolsa correspondente ao valor de R\$10,00 por dia letivo.

O auxílio transporte é ofertado na modalidade de bolsa, cartão eletrônico ou vale transporte em virtude da forma como o serviço de transporte público é ofertado na cidade onde está situado o campus. O teto desse auxílio é de R\$ 300,00 e pode ser utilizado para pagamento de serviços privados de transporte em municípios onde o transporte público não chega até o campus.

O auxílio moradia é disponibilizado nas modalidades de alojamento e bolsa. No IFSul, somente o campus Pelotas Visconde da Graça oferece alojamento para os estudantes em regime de internato, nos demais *campi*, os estudantes vinculados recebem uma bolsa no valor de R\$ 300,00.

Atualmente, a PAE do IFSul oferta somente os benefícios prioritários de alimentação, transporte e moradia. As ações de acompanhamento biopsicossocial-pedagógico são ofertadas por meio do atendimento aos estudantes pelas equipes de AE dos *campi*, condicionado pela razão entre demanda *versus* capacidade de atendimento.

No IFFAR, o auxílio permanência é destinado aos estudantes matriculados em cursos presenciais ou na modalidade da Educação a Distância (EAD) por meio de bolsa no valor de R\$ 150,00 mensais. A inclusão dos estudantes matriculados na modalidade EAD é uma particularidade que diferencia essa PAE das demais. O auxílio transporte é destinado aos estudantes matriculados em cursos presenciais por meio de bolsa mensal no valor de R\$ 80,00 para estudantes que residem a menos de 20 km do campus ou de R\$ 150,00 para estudantes que residem a mais de 20 km do campus.

O Auxílio eventual é destinado aos estudantes matriculados em cursos presenciais que, em período fora de edital, passou a estar em situação de vulnerabilidade e corresponde a uma bolsa mensal no valor de R\$ 150,00. O auxílio à participação em eventos é uma diária de R\$ 100,00 para eventos no estado do RS, de R\$ 200,00 para eventos fora do estado e de R\$ 300,00 para eventos fora do Brasil. Já o auxílio ao estudante atleta é focalizado nos estudantes matriculados em cursos presenciais ou EAD e corresponde a uma bolsa mensal de R\$ 150,00.

Em razão das decisões tomadas durante os períodos iniciais de implementação do PNAES, os institutos construíram políticas que se efetivam, em grande parte, pela transferência de recursos financeiros por meio de bolsas diretamente aos estudantes com perfil para atendimento.

Por essa razão, as questões relacionadas à suficiência de recursos e metodologia de divisão de recursos entre os *campi* são chave para compreensão das PAE. Sobre os parâmetros de suficiência dos recursos financeiros, os atores entrevistados evidenciaram sua insuficiência para os atendimentos das demandas por assistência estudantil. Isso se revelou na quase totalidade das entrevistas realizadas.

**BME 3**

[...] todos os nossos *campi*, o quantitativo, principalmente de auxílio que a gente consegue disponibilizar, está muito abaixo do quantitativo de estudantes que se enquadram nas faixas de auxílio. A demanda é muito maior [...] em média, entre 65% e 70% dos nossos estudantes tem renda familiar per capita de até um salário mínimos e meio, [...] 30% têm até meio salário mínimo, então o que nós fazemos dentro da especificidade de cada *campi*, a gente tenta atacar aquilo que é mais urgente, então eu vou te dar um exemplo, [...] Alegrete, o principal problema para os estudantes é a questão do transporte porque o campus fica à 30 km da cidade então a questão da alimentação, porque ou os estudantes comem no nosso refeitório ou eles não comem, porque fica no interior do município, não tem outras alternativas, existe uma lancheria mas são custos que não são para o nosso aluno, a lancheria é muito mais focadas nos servidores que nos estudantes, então lá em Alegrete o grosso do recurso da assistência estudantil [...] é para bancar o refeitório para que todos os alunos que se cadastram tenham acesso à alimentação gratuita, para o auxílio transporte [...] sobra muito pouco, para os outros auxílios então da mesma forma. [...] se a gente pensa, por exemplo os *campi* menores, o orçamento deles é muito pequeno então é muito insuficiente [...] se nós tivéssemos o dobro ainda assim nós não conseguiremos atender todos os nossos estudantes que se enquadram nos critérios para a assistência estudantil.

**TAE 10**

[...] o cobertor está cada vez mais curto, o recurso está cada vez mais limitado e ai você tem algumas situações do tipo, “eu não consigo oferecer janta para todo mundo” então vamos priorizar, vamos ter um grupo focal ou ao invés de janta um lanche mais reforçado e nós vamos aumentar o quantitativo de estudantes.

### **6.5.1. Análise dos subprocessos operacionais**

Os quadros normativos construídos na implementação da PAE definiram a constituição de equipes de trabalho. No IFRS, esses quadros previram constituição de equipes mínimas para o desenvolvimento das ações da PAE, essas equipes são formadas por Assistentes Sociais, Pedagogos e Psicólogos. Nos 17 *campi* que integram a Instituição houve a constituição de Coordenadorias de AE compostas pelos profissionais previstos nos quadros, ou seja, todos os *campi* possuem no mínimo um Assistente Social, ou um Psicólogo ou um Pedagogo.

No IFSul, os quadros normativos que instituíram sua PAE não previram a constituição de equipes mínimas para o desenvolvimento das ações de AE. Esses quadros indicaram que a operacionalização seria realizada por uma equipe multidisciplinar que englobaria profissionais das áreas de Educação Física,

Enfermagem, Medicina, Nutrição, Odontologia, Pedagogia, Psicologia, Serviço Social e áreas correlatas. Dentre as PAEs pesquisadas, a implementada no IFSul foi a que apresentou o maior número de *campi* sem profissionais da área de psicologia (4 *campi*), serviço social (4 *campi*) e pedagogia (4 *campi*), constituindo-se como a Instituição com menor número de equipes para operacionalização da sua PAE.

No IFFAR, os quadros normativos, a partir dos quais ocorreu a implementação da PAE, estabeleceram que na Reitoria e nos *campi* haveria setores de AE e uma equipe mínima. Essas equipes deveriam ser multiprofissionais e interdisciplinares, ter um servidor de referência responsável pela coordenação e um assistente social. Com exceção do campus Alegrete, os demais *campi* contam com, no mínimo, um assistente social.

Os burocratas do nível de rua que operacionalizam as PAEs nas três Instituições pesquisadas apresentaram relatos de insuficiência de pessoal para atendimento das demandas, principalmente no tangente aos atendimentos psicológicos, sociais e pedagógicos. Com relação ao financiamento das ações, as PAEs do IFRS e do IFSul são custeadas exclusivamente com verbas oriundas do PNAES. No IFFAR, além da verba oriunda do Programa, houve a constituição de um dispositivo normativo que determinou que os *campi* e a Reitoria invistam recursos de custeio em complemento aos recursos do PNAES. Essa regra está vinculada a um momento anterior à instituição do Programa. A aplicação de uma parcela dos recursos de custeio já era realizada nos *campi* agrícolas que originaram o IFFAR anteriormente à implementação do PNAES. Evidencia-se, por esse dispositivo normativo, a historicidade institucional e sua influência no desenho da PAE do IFFAR.

Evidenciou-se uma tendência geral de efetivação do PNAES por meio do repasse financeiro direto aos estudantes por meio de bolsas. As PAEs dos IFs que atuam no RS efetivam-se, para além dos atendimentos biopsicossocial-pedagógicos, por meio de bolsas as quais se caracterizam por valores diferenciados que resultam em graus de abrangências distintos (quanto menores os valores mais estudantes atendidos).

Com relação ao público alvo, a análise dos quadros normativos evidenciou compreensões distintas que resultaram na construção de públicos alvos diferentes. No IFRS, a PAE estabelece distinções entre dois públicos.

O primeiro são todos os estudantes regularmente matriculados que buscam atendimento pelas equipes multiprofissionais das Coordenações de AE dos *campi*, cujos exemplos são os programas de promoção da saúde, apoio psicológico, apoio pedagógico, orientação familiar, mediação de relações ensino-aprendizagem, encaminhamentos realizados dentro da rede pública, intervenções nos processos institucionais de acolhimento ao estudante.

O Segundo, que ocorre por meio do Programa de Benefícios e engloba o pagamento de auxílios financeiros, está centrado no atendimento de estudantes regularmente matriculados que preencham critérios de vulnerabilidade.

A PAE do IFSul define como seu público alvo os estudantes regularmente matriculados nos cursos Proeja FIC<sup>56</sup>, Técnicos e Superior de Graduação, em situação de vulnerabilidade social, excluindo os candidatos que já possuam um curso técnico e/ou uma graduação, quando matriculados no mesmo nível de ensino. As ações de acompanhamento biopsicossocial-pedagógico independem da condicionalidade de vulnerabilidade e são ofertadas a todos dos estudantes que demandam a ação.

No IFFAR, o público de sua PAE compreende desde os candidatos aos cursos regulares oferecidos pela Instituição, no que tange à isenção da taxa de inscrição no processo seletivo, estudantes regularmente matriculados, ex-estudantes, por meio do acompanhamento de egressos, e até mesmo seus pais ou responsáveis. Prioritariamente são atendidos estudantes cujo grupo familiar se encontra em situação de vulnerabilidade.

A abrangência ou restrição dos públicos alvos, as formas como os benefícios são ofertados e os valores dos auxílios, são definições centrais edificadas nos dispositivos normativos que desenham as PAEs, construídos pelos burocratas implementadores a partir de um mesmo quadro normativo que, em última análise, evidenciam que os estudantes acessam serviços de AE diferenciados em razão da Instituição e dos *campi* onde estão matriculados, ainda que as situações de vulnerabilidade se configurem como semelhantes.

---

<sup>56</sup> Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. O Proeja Formação Inicial e Continuada (FIC) é realizado com os estudantes da EJA que estão cursando o Ensino Fundamental ou Médio.

## 6.6. OS SUBPROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL IMPLEMENTADAS NOS INSTITUTOS FEDERAIS QUE ATUAM NO RS

A avaliação e o monitoramento, em suas variadas formas e conteúdo, são pontos chave na análise da conformação entre as Políticas e os Programas e seus objetivos, e podem ser observadas, segundo Draibe (2001), dentro dos critérios de abrangência e regularidade.

O Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) instituiu o PNAES e, ao mesmo tempo, orientou o processo de implementação a partir do qual as Instituições Federais de Ensino passaram a operacionalizar suas Políticas de Assistência Estudantil. Esse quadro normativo central estabeleceu que as Instituições executoras deveriam constituir mecanismos próprios de acompanhamento e avaliação.

Ainda que os quadros normativos secundários que instituíram as PAEs dos IFs que atuam no RS tenham absorvido essa determinação e elas se manifestem em formas de dispositivos normativos, como se pode observar no quadro 44, até o fechamento da pesquisa, as Instituições pesquisadas não haviam estabelecido, dentro dos parâmetros de frequência e abrangência, nem mecanismos de avaliação sobre o impacto das Políticas de AE na vida acadêmica dos estudantes beneficiados, nem a eficiência dos mecanismos de transferência financeira estabelecidos para a permanência, o não abandono e a conclusão do percursos formativos dos assistidos.

Quadro 44 – Dispositivos normativos que estabelecem a avaliação das PAEs dos IFs que atuam no RS

PAE IFRS	PAE IFSul	PAE IFFAR
<p>Objetivo II Subsidiar a implantação, execução e <b>avaliação</b> dos programas que visam ampliar o acesso e permanência, diminuir os índices de retenção e evasão escolar e melhorar a qualidade de vida dos discentes do Instituto;</p> <p><b>Art. 7º</b> Os indicadores de avaliação do impacto das ações da Assistência Estudantil no IFRS devem abarcar a trajetória acadêmica de seus públicos-alvo.</p> <p>§ 1º Serão promovidos Fóruns da Assistência Estudantil – FAE/IFRS – coordenados pela</p>	<p><b>Art. 41º</b> A Política de Assistência Estudantil sofrerá avaliação de processo a cada dois anos, e a cada quatro anos, será objeto de avaliação de impacto.</p>	<p>Resolução nº 17 de 2012 – Aprova o Programa de Monitoramento e Avaliação dos Estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha.</p>

<p>Pró-Reitoria de Ensino e demais órgãos de Assistência Estudantil do IFRS.</p> <p>§ 2º No primeiro FAE/IFRS será construído e pactuado um documento inicial com as Diretrizes para Avaliação do Impacto da Assistência Estudantil no Instituto.</p> <p>§ 3º Quando da realização dos Fóruns subsequentes, serão apresentados os resultados das avaliações do (s) ano (s) anterior (es), de modo a efetuar-se uma revisão deste documento com base nas novas necessidades referenciadas pelos diferentes atores presentes neste Fórum.</p>		
---	--	--

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013), Resolução nº 56 (IFSul, 2015), Resolução nº 17 (IFFAR, 2012)  
Elaboração do autor

A equipe de gestão da PAE do IFSul publicou em 2016 uma pesquisa sobre o rendimento escolar e a situação de matrícula dos usuários da assistência estudantil. Essa pesquisa foi realizada entre o final do ano letivo de 2015 e o início do ano letivo de 2016 e seus objetivos centrais foram os de identificar os índices de reprovação e aprovação dos estudantes assistidos, as disciplinas em que mais reprovaram e a taxa de evasão.

A referida pesquisa é particular e não se configura dentro de um critério de regularidade, ou seja, essa pesquisa foi única, não se configurando dentro dos processos estabelecidos por suas normatizações secundárias, de avaliação a cada dois anos.

Demonstrou-se, por meio dela, que de um total de 4.018 estudantes atendidos em 2015 pela PAE do IFSul, 68,79% deles obtiveram aprovação nas disciplinas cursadas, outros 16,53% foram reprovados, 8,41% estavam em período fechado<sup>57</sup>; 0,50% em período fechado com pendência<sup>58</sup>; 2,21% não foram

<sup>57</sup> Os estudantes em período fechado são aqueles cuja matrícula no curso se dá por disciplinas, este conceito é adotado com relação aos estudantes que não concluíram todas as disciplinas em que se matricularam (IFSul, 2016).

<sup>58</sup> Os estudantes em período fechado com pendência são aqueles que não possuíam nota em alguma disciplina no período em que foi realizada esta pesquisa (IFSul, 2016).

avaliados<sup>59</sup>; 0,05% não possuíam dados no Q-Acadêmico<sup>60</sup> (sistema acadêmico da Instituição) e 3,51% ainda não haviam fechado o período letivo<sup>61</sup>.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que quase 70% dos estudantes vinculados à PAE do IFSul conseguiram progredir dentro do seu percurso formativo, no entanto, a partir desses dados não é possível inferir o grau de contribuição das ações de assistência estudantil nesse índice de aprovação.

Com relação às disciplinas que os estudantes assistidos mais reprovaram a pesquisa em questão evidenciou que aquelas relacionadas ao campo da matemática foram as que apresentaram maiores dificuldades para a aprovação dos assistidos. Essas disciplinas podem ser observadas na tabela 24.

Tabela 24 – Disciplinas em que os estudantes vinculados à PAE do IFSul apresentaram maior índice de reprovação em 2015 de acordo com o *campus* onde estudam

<i>Campi</i> Nº de assistidos	Disciplina	Reprovações no campus	%
Avançado Jaguarão 33 estudantes assistidos	Análise Estrutural	4	7,55
	Física I	6	11,32
	Informática	4	7,55
	Matemática I	4	7,55
Avançado Novo Hamburgo 15 estudantes assistidos	Eletricidade Aplicada	5	16,13
	Iniciação as Habilidades Acadêmicas	7	22,58
	Lógica Programação	4	12,90
	Mecânica Aplicada	9	29,03
Bagé 275 estudantes assistidos	Física	41	12,09
	Língua Inglesa	14	4,13
	Língua Portuguesa e Literatura	43	12,68
	Matemática	51	15,04
	Química	14	4,13
Camaquã 195 estudantes assistidos	Eletrônica Analógica	8	3,45
	Filosofia	8	3,45
	Física	17	7,33
	Matemática	52	22,41
	Química	10	4,31
Charqueadas 298 estudantes assistidos	Banco de Dados	18	4,76
	Física	41	10,85
	Matemática	21	5,56
	Química	20	5,29
Gravataí 36 estudantes assistidos	Biologia I	13	9,77
	Física I	14	10,52
	Língua Portuguesa e Literatura I	12	9,03
	Lógica de Programação	15	11,21

<sup>59</sup> Os estudantes sem avaliação em 2015, são aqueles que evadiram, trancaram a matrícula ou abandonaram os estudos nos primeiros meses dos semestres/ano (IFSul, 2016).

<sup>60</sup> Os estudantes sem dados no Q-Acadêmico são os matriculados na Universidade do Trabalho do Uruguai (UTU) ou que estão com dados incompletos no sistema (IFSul, 2016).

<sup>61</sup> Os estudantes sem fechamento do período ingressaram no segundo semestre de 2015, no regime anual, e ainda não possuem avaliação final (IFSul, 2016).

	Matemática I	12	9,03
	Matemática Financeira	2	22,22
	Comunicação e Expressão I	1	11,11
	Direito e Legislação	1	11,11
Lajeado	Introdução a Gestão de Pessoas	1	11,11
14 estudantes assistidos	Matemática Aplicada	1	11,11
	Métodos e Técnicas Mercadológicas	1	11,11
	Técnicas de Negociação	1	11,11
	Teoria Geral da Administração	1	11,11
	Comunicação em Língua Inglesa	20	3,70
	Comunicação e Expressão	23	4,26
Passo Fundo	Fundamentos Matemáticos da	27	5,00
252 estudantes assistidos	Computação		
	Matemática Aplicada	36	6,67
	Eletricidade	151	6,97
Pelotas	Física	249	11,50
1.371 estudantes assistidos	Matemática	175	8,03
	Química	96	4,43
	Biologia	48	6,15
Pelotas Visconde da Graça	Língua Portuguesa	61	7,81
705 estudantes assistidos	Matemática	78	9,99
	Química	74	9,48
	Biologia I	15	5,81
	Eletrônica	16	6,20
Santana do Livramento	Matemática	26	10,08
128 estudantes assistidos	Tecnologia Eletroeletrônica e	17	6,59
	Circuitos Elétricos		
	Eletricidade	5	7,35
Sapiranga	Física I	7	10,29
38 estudantes assistidos	Matemática	6	8,82
	Relações Humanas no Trabalho	5	7,35
	Física	20	6,89
Sapucaia do Sul	Língua Portuguesa e Literatura	24	8,27
231 estudantes assistidos	Matemática	33	11,38
	Sociologia	17	5,86
	Desenho Técnico	17	11,33
Venâncio Aires	Eletricidade	37	24,67
386 estudantes assistidos	Eletrônica	15	10,00
	Matemática	39	26,00

Fonte: Pesquisa sobre Rendimento Escolar e Situação de Matrícula dos Usuários da Assistência Estudantil do IFSul em 2015.

Elaboração do autor

Essa estratégia de acompanhamento da PAE do IFSul abordou um ponto relevante ao indicar que as disciplinas em que os estudantes assistidos mais reprovaram no período de 2015 foram aquelas iniciais, ofertadas no início do período letivo, e que exigem certo grau de pensamento abstrato.

Essa ação, levada a cabo pelo Departamento de Gestão da Assistência Estudantil do IFSul com a participação dos *campi*, também apontou para uma das finalidades do PNAES que é a articulação entre as ações de assistência estudantil e as atividades de ensino, de modo que, a partir dos dados evidenciados, estratégias pedagógicas poderiam ser arquitetadas para reduzir os índices de reprovação. No

entanto, devido à irregularidade na frequência desse trabalho não existem dados para comparação em períodos posteriores, de modo que a falta de continuidade impossibilitou avaliar a eficiência e eficácia desta estratégia.

Outro dado revelado por essa mesma pesquisa foi extraído da comparação entre o final do ano letivo de 2015, quando foram avaliados os dados sobre aproveitamento acadêmico, e o início do período letivo de 2016, de modo que foi possível contabilizar o número de estudantes assistidos que evadiram.

No período da pesquisa ficou registrado que do total de estudantes assistidos no ano de 2015, 4,18% evadiram e 15,41% concluíram seu percurso formativo, além desses índices, a pesquisa também evidenciou que, entre aqueles que não findaram seu percurso formativo nem evadiram, cerca de 73,27% efetivaram sua matrícula para o período posterior.

Em termos comparativos, de acordo com os dados da Plataforma Nilo Peçanha, em 2017, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) apresentou uma taxa total de evasão de 23,3% e de 18,6% em 2018. No IFSul, nesses mesmos dois períodos, as taxas de evasão foram de 14% e 12,2% de modo que a evasão entre aqueles estudantes vinculados à PAE apresentou uma taxa de 4,18% em 2016. De modo geral, ainda que a comparação não trate dos mesmos períodos, pode-se observar uma tendência menor de evasão entre os estudantes assistidos pela PAE do IFSul em relação ao total de estudantes da Instituição.

Tabela 25 – Situação de matrícula dos estudantes assistidos pela PAE-IFSul em 2016

Situação da Matrícula dos estudantes assistidos	Número de estudantes	%
Evasão	168	4,18
Formandos	619	15,41
Intercâmbio	1	0,02
Matrícula Cancelada	110	2,73
Matrícula em Aberto	30	0,75
Matrícula Trancada	82	2,04
Matriculados	2.944	73,27
Sem dados no Sistema	18	0,45
Transferência Externa	46	1,14
Total	4.018	99,99

Fonte: Pesquisa sobre Rendimento Escolar e Situação de Matrícula dos Usuários da Assistência Estudantil do IFSul em 2015.

Elaboração do autor

Com relação às metodologias de acompanhamentos, evidenciou-se que as PAEs implementadas nos Institutos Federais que atuam no RS constituíram-se de

modo que podem ser classificados em dois tipos. O primeiro deles foi aquele que ocorre entre os aparatos de gestão centralizados nas Reitorias em relação às estruturas descentralizadas no nível dos *campi*. O segundo é efetivado pelas equipes dos *campi* em relação aos públicos alvo.

Com relação ao primeiro tipo de monitoramento, ou seja, aquele realizado pelos aparatos de gestão centralizados nas Reitorias em relação às equipes de AE dos *campi*, este ocorre de forma semelhante nas três Instituições, uma vez que se caracterizou, principalmente, pelo controle da execução orçamentária.

Com relação ao segundo tipo de monitoramento, ou seja, aquele realizado pelas equipes de assistência estudantil no nível dos *campi*, estes também apresentaram semelhanças uma vez que estão centrados, sobretudo, na frequência e no aproveitamento acadêmico dos estudantes vinculados às PAEs.

No que tange à frequência às aulas, nos três casos, os benefícios que envolvem a transferência de recursos financeiros estão condicionados a uma contrapartida, por parte do público alvo de 75%.

Além da referida condicionalidade para permanência nas PAEs por parte do público alvo, outros dispositivos de monitoramento foram estabelecidos nos quadros normativos secundários. Nas três PAEs pesquisadas, além da frequência e do aproveitamento, a permanência no estado de vulnerabilidade social também foi identificada como um indicador de monitoramento que pode excluir ou não os estudantes dos serviços de AE que se efetivam por meio da transferência de recursos financeiros.

Essa centralidade nas questões de frequência, aproveitamento acadêmico e permanência no estado de vulnerabilidade social estão ancoradas na finalidade do PNAES que é o auxílio aos estudantes que se encontram em situação de vulnerabilidade durante seu percurso formativo nas Instituições de ensino executoras.

Os quadros que seguem apresentam os dispositivos normativos instituídos nos quadros secundários que instituíram cada uma das PAEs implementadas.

Quadro 45 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFRS a partir das quais ocorre o monitoramento

1 – Mantenha frequência regimental às aulas de seu curso;  
2 – Não ocorram inveracidades ou omissões de informações nos dados fornecidos pelo estudante, o que implica em não homologação do processo do candidato ou em exclusão de seu (s) benefício (s);  
3 – Submeta-se à reavaliação socioeconômica, a pedido das Coordenações de Assistência Estudantil dos câmpus, a qualquer tempo;  
§ 1º O estudante que não atender a solicitações de esclarecimento da Coordenação de Assistência Estudantil do seu câmpus, a qualquer tempo, terá o(s) benefício(s) cancelado(s).  
§ 2º Identificada qualquer alteração da situação socioeconômica do estudante beneficiário, a Coordenação de Assistência Estudantil do seu câmpus reavaliará a concessão do(s) benefício(s), sendo o resultado dessa análise informado diretamente ao estudante.  
Art. 30 A duração do(s) benefício(s) corresponderá ao período designado pelo edital e o estudante terá seu(s) benefício(s) automaticamente cancelado(s) após a desvinculação com o curso.

Fonte: Resolução nº 86 (IFRS, 2013)

Elaboração do autor

Quadro 46 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFSul a partir das quais ocorre o monitoramento de acordo com a Resolução nº 56 (IFSul, 2015)

Artigo 24º. A frequência, o aproveitamento acadêmico e a utilização adequada do benefício serão exigidas do usuário, conforme a normatização dos benefícios da Política de Assistência Estudantil do IFSul.  
§1º. O usuário que não cumprir o requisito de frequência exigido no caput deste artigo poderá justificar-se, por escrito, à Assistência Estudantil do câmpus, estando sujeito à suspensão ou cancelamento dos benefícios.  
§2º. O usuário que não cumprir os requisitos de aproveitamento acadêmico ou utilização adequada dos benefícios, exigido no caput deste artigo, poderá justificar-se por escrito, à Assistência Estudantil do câmpus, estando sujeito ao cancelamento dos benefícios.  
Artigo 25º. Os usuários que tiverem seus benefícios cancelados poderão concorrer novamente aos mesmos, respeitando o intervalo de um edital.  
Artigo 26º. A portaria de normatização dos benefícios poderá prever outros motivos que levem à suspensão ou ao cancelamento dos mesmos.  
Artigo 27º. Identificada qualquer modificação da situação socioeconômica do usuário, a Assistência Estudantil do câmpus reavaliará a concessão do(s) benefício(s), sendo o resultado desta análise informado diretamente ao mesmo.  
Artigo 28º. Caberá aos câmpus monitorar a frequência, o aproveitamento acadêmico e o uso adequado do benefício, previstos no artigo 25, e disponibilizar a informação ao Departamento de Gestão de Assistência Estudantil, por meio de relatórios mensais e/ou semestrais e/ou anuais.

Fonte: Resolução nº 56 (IFSul, 2015)

Elaboração do autor

Quadro 47 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFSul a partir das quais ocorre o monitoramento de acordo com a Resolução nº 1874 (IFSul, 2017)

Artigo 5º. Será exigida frequência mensal mínima de 75% sobre o total da carga horária cursada no período, sob pena de suspensão e/ou cancelamento do benefício.  
§1º. Havendo frequência inferior a 75%, serão averiguadas as causas da infrequência e realizados os encaminhamentos necessários.  
§2º. Mesmo com frequência inferior a 75%, havendo justificativa escrita e comprovada de forma idônea pelo estudante, o setor competente poderá decidir pela não suspensão do benefício, registrando tal resolução em parecer técnico.  
§3º. Permanecendo com frequência inferior a 75% por três meses consecutivos, sem justificativa, os benefícios serão cancelados e, para acessar os auxílios novamente, o estudante deverá respeitar o intervalo de um edital.  
Artigo 6º. Será exigida aprovação em, no mínimo, 50% das disciplinas cursadas pelos estudantes beneficiados.  
§ 1º. No caso de resultar em fração o cálculo dos 50% das disciplinas a que se refere o caput,

arredondar-se-á para o próximo número maior inteiro.

§ 2º. Não será mantido o benefício ao estudante que for reprovado mais de uma vez na mesma disciplina ou período letivo, em qualquer curso, salvo se houver acompanhamento biopsicossocial-pedagógico, com parecer favorável à permanência no benefício.

Artigo 7º. Nos benefícios em que houver necessidade de comprovação do recebimento, será responsabilidade do usuário comparecer ao setor competente no Câmpus, no prazo determinado, para assinar a declaração de recebimento do valor e/ou entregar comprovantes.

§1º. Não comparecendo, o usuário terá seu benefício suspenso no mês subsequente.

§2º. Não comparecendo por três meses consecutivos, o benefício será cancelado e, para acessar os auxílios novamente, o estudante deverá respeitar o intervalo de um edital. 8

Artigo 8º. Quando o auxílio for pago na modalidade de bolsa, indevidamente, ao estudante, o valor recebido deverá ser devolvido por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU).

Parágrafo único. Se não ocorrer a devolução, os demais benefícios serão cancelados e o estudante somente poderá se inscrever em novo processo de estudo socioeconômico após comprovar o pagamento.

Fonte: Resolução nº 1874 (IFSul, 2017)

Elaboração do autor

Quadro 48 – Condicionalidades de permanência dos estudantes nos benefícios da PAE do IFFAR a partir das quais ocorre o monitoramento

São deveres dos estudantes de cursos presenciais e que recebem auxílio(s) de assistência estudantil:

- 1 – Firmar Termo de Compromisso com o campus;
- 2 – Ser assíduo às atividades do curso, apresentando frequência mensal de, no mínimo, 75%;
- 3 – Zelar pelo seu desempenho escolar, não tendo reprovação;
- 4 – Cumprir com o Regulamento de Convivência dos Estudantes e demais normas do IF Farroupilha;
- 5 – Comunicar à Coordenação de Assistência Estudantil do campus, por escrito e com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, a pretensão de desligar-se definitivamente do auxílio;
- 6 – Cumprir demais normas previstas em edital

São deveres dos estudantes de cursos EAD que recebem auxílio de assistência estudantil:

- 1 – Firmar Termo de Compromisso junto ao Polo ao qual está vinculado;
- 2 – Ser assíduo no ambiente virtual de aprendizagem tendo, no mínimo, um registro de acesso a cada vinte dias, participando das atividades propostas e ser assíduo em todos os momentos presenciais obrigatórios previstos no PPC, e legislações vigentes, justificando formalmente quando ausente;
- 3 – Zelar pelo seu desempenho escolar, não tendo reprovação;
- 4 – Cumprir com o Regulamento de Convivência dos Estudantes e demais normas do IFFAR;
- 5 – Comunicar ao Polo ao qual está vinculado, por escrito e com antecedência mínima 15 (quinze) dias, a pretensão de desligar-se definitivamente do auxílio;
- 6 – Cumprir demais normas previstas em edital.

Fonte: Resolução nº 12 (IFFAR, 2012)

Elaboração do autor

A forma como ocorrem esses processos de monitoramento dos estudantes vinculados às PAEs apresentou certo grau de particularidade que as diferenciam entre si. Tais particularidades ocorrem no nível dos *campi*, a partir das rotinas de trabalho estabelecidas pelas equipes de AE. Mais uma vez identificou-se que os Institutos Federais, sobretudo o IFSul, que não possuem equipes de AE ou profissionais de referência no campo da assistência estudantil, têm um grau de efetividade inferior em relação àqueles que possuem equipes de AE.

O trecho de entrevista que segue é o relato de umas das trabalhadoras em Assistência Estudantil do IFFAR que atua no campus Santa Rosa, sobre a forma como ocorre, de acordo com sua percepção, o monitoramento dos estudantes vinculados à PAE. Nesse trecho, identifica-se também uma questão que afeta o processo de monitoramento da frequência dos estudantes assistidos em relação ao não registro no sistema acadêmico por parte dos docentes daquele campus.

Trabalhador em AE 7

[...] temos o acompanhamento desses alunos que estão em auxílios, que é o carro-chefe do setor, querendo ou não. Até o início do ano passado (2018) a gente organizou assim: qual que é a função da assistência estudantil? Qual que é a prioridade de atendimento da assistência estudantil? Vulnerabilidade social, está lá no PNAES, na Política de Assistência Estudantil. Por que que a gente vai trabalhar diferente? Aí tu começa a abraçar tudo, os alunos PCD (pessoas com deficiência) são o nosso público? Também é, mas é prioridade de um outro setor. Vamos separar um pouco assim e depois trabalha junto para não perder o foco porque a gente estava perdida no foco. [...] então tem a listagem, por exemplo 60 alunos, esses 60 alunos nós vamos acompanhar a frequência e nós vamos acompanhar as notas, se o indicador de frequência dele der 80% e depois baixar para 75%, em um determinado mês ele não atingiu frequência, a gente chama ele, faz o monitoramento, pergunta o que aconteceu [...] há, ficou doente, por que não entregou atestado? Que que está acontecendo? Baixou a frequência, se for mais jovem, dos cursos integrados, pergunto se está acontecendo alguma coisa, geralmente apresentam dificuldades familiares, aí fazemos orientação, encaminhamos para psicóloga ou com a família, acompanha a parte pedagógica, acompanha as notas, porque não adianta a gente só ver que o aluno reprovou e corta o auxílio, tem que fazer o acompanhamento para ver o que está acontecendo e muito desses casos a gente já identifica na matrícula.[...] existe um documento de monitoramento, mas ele nunca foi trabalhado. Para nós aconteceu assim, tivemos uma auditoria e eu sentei com um auditor e ele falou assim: se tem que ter algum método, um exemplo, a frequência, não existe, o nosso sistema não funciona, ele dá a frequência geral, o número de faltas com o somatório desde o início do ano, ele não vai te dar os 75% mês a mês, não dá o que que a gente fez, se a regulamentação te diz 75% de frequência, tem que estar 75% frequente, então inventamos uma planilha [...] que a gente coloca lá o nome dos alunos por turma, o pedagógico coloca as disciplinas e os professores tem até tal dia do mês para preencher, às vezes nós morremos pedindo, mas sempre funciona, se eles não preenchem o aluno não recebe no mês, "ah mas o aluno é prejudicado" bom eu tive que pagar R\$ 500 porque nesse período da auditoria tinha encaminhado pagamento para aluno antes da frequência preenchida e o aluno não atingiu a frequência. Então antes de tu passar por um processo administrativo tu pega e paga de uma vez para não se incomodar, aí tive que pagar do meu próprio bolso, então estabelecemos assim, não se paga, aí o aluno vem aqui, pergunta porque não recebi tal dia, aí informamos que o Professor tal, de tal disciplina, não preencheu a frequência, antes disso nós enviamos um comunicado dizendo as disciplinas que não preencheram a frequência, significa que tanto de dinheiro já na Instituição não serão pagos, política de permanência e êxito não atingido a gente envia para todos, passando vergonha, daí a direção cobra junto, aí eles respondem, aí depois disso já começamos a mandar WhatsApp, ligar para cobrar, e se mesmo assim ainda não dá, o aluno vem até aqui e informa que não recebeu, que não pagou o transporte por culpa do professor. Os professores justificam, "mas aquele sistema não funciona", já imaginou se todos os anos os professores e as assistentes sociais têm que responder a processos administrativos?

Alguns exemplos sobre a forma como ocorrem os atendimentos aos estudantes assistidos pelas PAEs dos IFs que atuam no RS e, ao mesmo tempo, segundo o entendimento dos TAE entrevistados, expressam formas de monitoramento da Política são expressos nos trechos que seguem.

#### TAE 7

Então temos essa medida [...] para trabalhar o monitoramento, isso foi uma invenção da equipe, estamos discutindo o que dá para melhorar, me incomodava o fato do trabalho estar estritamente burocrático e não social, era algo que eu via como não sendo do serviço social, acompanhar frequência e ver se o aluno reprovou ou não reprovou, não é serviço social, então pensamos um processo diferente e a auditoria ajudou para abrir os olhos em relação a isso. Ele (o auditor) colocou assim: falta procedimentos, aí a gente pensou [...] que procedimentos a gente poderia ter? Então criamos essa metodologia, a gente faz um monitoramento conversamos com os alunos, aí digamos, desde quando eles entram na seleção, todos os outros atendimentos eles continuam no monitoramento, por exemplo, nós temos um aluno da arquitetura aqui recebendo auxílio, em um determinado dia perceberam que o estudante almoçava bolacha recheada, perguntamos se ele estava se alimentando, ele disse “o que eu recebo dos auxílios eu pago o transporte e não sobra para a alimentação”. Então esse aluno tem que se alimentar aqui, alimentação gratuita, inclusive com o lanche, vamos ver moradia para ele, o mesmo aluno estava dormindo em sala de aula, vamos perguntar se ele estava se alimentando, porque cada vez ele estava mais magro, passamos para o médico, mais uma relação de exames, continuou dormindo em sala de aula, os exames solicitados pelo médico não apresentaram alterações. Então vamos chamar os pais, “fica com o celular até às 3 horas da manhã”, olha assim tu vais reprovar, isso assim, tu vais perder o auxílio, conversa com a professora, chama junto com a coordenação, conversa com os pais, isso virou monitoramento e realmente isso é social claro que tu entras bastante no pedagógico, mas é assim.

#### TAE 7

Uma outra situação, uma aluna sempre teve 90% de frequência e de repente baixou para 75% [...], vamos chamar e ver o que está acontecendo, tinha sofrido um aborto, estava passando por uma série de outras questões, não deu um mês voltou aqui chorando falando que estava reprovada, vamos olhar tuas notas, vamos ver, conversei com cada professor, encaminhamos para o médico, para o médico explicar o que deveria fazer depois para evitar que aos 30 anos não pudesse engravidar, caso desejasse, ela estava muito mal conversamos com cada professor para tentar recuperar, filosofia ela estava quase reprovada e o professor reconsiderou a nota de um semestre para o outro, ela refez as provas de matemática e física, mas tudo com acompanhamento, porque senão chegaríamos no final do ano e ela estaria reprovada, a menina passou tranquilo, foi de receber a mensagem de noite em casa, consegui. Inclusive passou no concurso da prefeitura sem ter terminado o ensino médio, é um pequeno olhar que tu fazes, que é realmente monitoramento [...].

#### TAE 7

[...] os atendimentos específicos encaminhados pelo conselho (de classe) e que vem e não estão vinculados a nenhuma atividade, mas nós focamos se é estudante em situação de vulnerabilidades vamos ter um olhar completo para esse estudante. E teve aluno do Superior também, parece ser mais do integrado, mas tivemos muitos casos do Superior [...] porque eram estudantes que vieram da Educação de Jovens e Adultos (EJA), outra coisas, além da matrícula, quando ele chega no processo de seleção de auxílios, algo que fizemos ano passado e ainda não havíamos feito com tanta ênfase, era entrevista, [...] ali (nas entrevistas) tu pega a pessoa que entrou pelo EJA, veio de família da prostituição, avó prostituta, parou de estudar, usou drogas até tal idade, está aqui resolveu pela Igreja estudar, gente se ele reprovar, ele vai reprovar em uma outra disciplina, mas vamos organizar as coisas e manter o aluno, eles conseguindo, isso é o trabalho.

#### TAE 4

O mais recorrente é intermediar alguma situação de conflito entre professor e aluno ou então, a segunda demanda mais recorrente é baixa frequência ou rendimento e eles sabem que tem critérios para permanecer com a AE, então o aluno já no meio do semestre se já não está conseguindo o rendimento suficiente e frequência ele já começa a nós procurar até para a gente fazer esse meio de campo assim porque as vezes é uma situação com o professor que ele tá com rendimento baixo ou é um problema de saúde então ele já antecipa essa situação, porque a gente chama igual, a gente faz esse acompanhamento. Mas antes da gente chamar, as vezes o aluno já antecipa e nos procura, - olha estou com um problema com o professor, ou - estive doente, ou algum parente doente eles já antecipam.

**BME 3**

Existe uma estratégia de acompanhamento [...]. Nós ainda não temos um estudo conclusivo, que é o que a Diretoria está se debruçando, que é de conseguir medir a relação direta dos auxílios com a permanência, porque daí agora no terceiro ano do nosso programa de permanência e êxito e dentro do programa de permanência e êxito agora o pessoal está debruçado nisso, agora então tem todo esse monitoramento semestral, antes anual, quanti-qualitativo mas a gente ainda não consegue ter a relação direta quem permanece por conta dos auxílios ou quem, mesmo tendo acesso a política de assistência estudantil, evade, que relação isso tem com o sucesso acadêmico, então agora nós estamos vivendo esse momento, o pessoal está trabalhando nisso.

**TAE 10**

Na verdade [...] é um conceito complicado, é bom desempenho acadêmico, ele não pode reprovar, [...] se ele reprovou ele perde, mas nada impede que no ano seguinte ele pleiteie de novo. Acho que foi uma forma que o pessoal conseguiu, porque a reprovação ela é um insucesso coletivo, não é só do estudante e é do processo. Algo mais especificamente do desligamento [...] tem o tempo de duração do curso [...], e é o número de semestres [...] se o estágio está além disso ele pode receber mais um tempo [...] mas nós nos deparamos com situações do tipo, “o estudante, ele não conseguiu terminar o curso dentro daquele período previsto, e temos que seguir aquilo que nós regulamentamos” [...] e aí você desliga, [...] e as vezes ele está a meio ano de concluir o concurso, aí você tem o auxílio eventual, que não fere a regulamentação.

Além dos controles expressos em forma de monitoramento, que ocorrem, sobretudo, por parte dos aparatos de gestão centralizados nas Reitorias Institucionais, as três PAEs pesquisadas também estão sujeitas ao controle e monitoramento das unidades de Auditoria Interna constituídas em cada um dos IFs que atuam no RS.

Observou-se, durante a fase de empiria, que as PAEs dos IFs que atuam no RS foram objeto constante de auditorias desde de seu processo inicial de implementação em 2011, devido ao fato principal dos montantes financeiros destinados ao financiamento das ações de AE. Essas auditorias buscaram a conformação entre o estabelecido no quadro normativo central e nos quadros normativos secundários em relação à conformação do público alvo e os mecanismos de controle estabelecidos. De modo geral, não foram encontrados achados relevantes no que tange à não conformação dos públicos alvos vinculados às PAEs dos IFs que atuam no RS.

### **6.6.1. Análise dos subprocessos de monitoramento e avaliação**

Com base nas entrevistas aos atores do processo de implementação do PNAES nos IFs que atuam no RS e em observações durante o processo de coleta de dados, em que foi estabelecido contato com as realidades institucionais dos três IFs, compreendeu-se que a não realização de processos avaliativos sobre o impacto das ações de assistência estudantil para com o público alvo, dentro dos parâmetros

de regularidade e abrangência, possui relação significativa com a capacidade operacional dos aparatos de gestão, no nível das Reitorias, e das equipes de AE, no nível dos *campi*.

A não criação de um processo de avaliação regular desde o início do processo de implementação do PNAES, como uma rotina de trabalho, é um dos fatores que podem explicar o porquê de os dispositivos avaliativos estarem previstos nos quadros normativos secundários e não se efetivarem nas práticas de trabalho diários.

Outro fator explicativo que se relaciona com o primeiro diz respeito à sobrecarga de trabalho das equipes de AE de ambos os Institutos situadas no nível dos *campi*, equacionada na relação entre capacidade de atendimento *versus* demanda. A absorção das demandas diárias e a consolidação de determinados processos de trabalho ligados à operacionalização das PAEs ocupam a carga horária total dos trabalhadores em AE pesquisados, de modo que a implantação de novas rotinas, como por exemplo aquelas ligadas à avaliação, necessitaria de um planejamento elaborado e de uma oportunidade para ser implantada.

No tangente aos mecanismos de monitoramento, os quadros normativos construídos pelos burocratas do nível de rua durante a implementação estabeleceram dispositivos centrados na frequência dos estudantes assistidos, realizados mensalmente, e no aproveitamento acadêmico, realizados semestralmente ou anualmente, variando em razão da forma como os cursos são ofertados.

Além desses mecanismos de monitoramento focalizados nos estudantes assistidos, há também mecanismos centrados na execução financeira, sob responsabilidade dos diferentes aparatos de gestão, ou seja, realizado de forma interna.

Ao contrário do ocorrido com os mecanismos de avaliação, os mecanismos de monitoramento foram incorporados às rotinas diárias de trabalho das equipes de AE situadas no nível local dos *campi* desde o início do processo de implementação do PNAES em 2011.

Em suma, o monitoramento das PAEs ocorre de forma focalizada nas respostas acadêmicas dos estudantes a elas vinculados e no controle da execução financeira.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010) operacionalizou a Política de Assistência Estudantil brasileira por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil. Esse quadro normativo sintetizou uma trajetória de construções e reconstruções que se caracterizaram por momentos de expansão e de restrição das ações focalizadas no atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade social matriculados em Instituições Federais de Ensino, abrangendo tanto as de ensino superior quanto as de ensino técnico.

A partir da década de 1930, no contexto de formação das Universidades Públicas Federais e da introdução da Política Social no Brasil, identificaram-se as primeiras ações governamentais voltadas aos estudantes em situação de vulnerabilidade matriculados nestas Instituições de Ensino, centradas, principalmente, em ações de moradia e alimentação.

Entre essas primeiras ações, cita-se a decisão governamental que resultou na implantação da Casa do Estudante brasileiro em Paris, na França, direcionada a estudantes com poder financeiro para estudarem fora do Brasil. Como a ação pioneira no campo da assistência estudantil em nível federal, ela revelou um poder maior de mobilização das classes sociais mais elevadas em comparação ao poder de mobilização das classes sociais mais baixas, para demandar políticas públicas dos governos.

As ações pioneiras no campo da assistência estudantil, que também englobam a Casa do Estudante no Rio de Janeiro, que foi a primeira ação desenvolvida no território brasileiro, estiveram permeadas por valores de solidariedade e ajuda aos necessitados na relação entre o Estado e a sociedade, revelando, desta forma, características que remetem ao assistencialismo e à tutela. Tal característica se manteve, ao menos em tese, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Com base na empiria, observou-se que a associação entre as Políticas de Assistência Estudantil implementadas nos IFs que atuam no RS e a chave do assistencialismo ainda se mantêm presentes, mesmo que em menor grau. Tal fato ocorre, especialmente, pela ausência do entendimento sobre as PAEs como um direito dos estudantes e na substituição deste direito pela compreensão fundamentada na lógica da meritocracia.

A partir do entendimento baseado na lente da meritocracia, as ações das Políticas de Assistência Estudantil implementadas nos IFs que atuam no RS deveriam ser acessadas somente por aqueles estudantes que apresentam alto rendimento escolar e que possuem as características imaginárias de pobreza, dentro de um biótipo específico, também imaginário.

Nessas mesmas Políticas de Assistência Estudantil, foram evidenciadas diferenciações sobre aspectos variados que particularizam o desenho de cada uma delas. Ao longo do capítulo 6, buscou-se demonstrar essas particularidades ao caracterizar-se cada um dos seis subprocessos de implementação.

Com relação aos subprocessos gerenciais, demonstrou-se que estes se constituíram basicamente em dois níveis, um centralizado nas Reitorias e outro situado no nível dos *campi*. Também foram construídos aparatos de gestão com a finalidade de assessoramento desses órgãos de gestão, como o Grupo de Trabalho Permanente em Assistência Estudantil no IFRS, a Câmara de Assistência Estudantil no IFSul e o Grupo de Trabalho sobre Assistência Estudantil no IFFAR. Esses aparatos assessores da gestão oportunizaram a participação da comunidade acadêmica e foram os espaços onde a maior parte dos quadros normativos secundários foram construídos.

O fato de o órgão de gestão da PAE no IFSul ter sido criado no início do processo de implementação, junto ao fato de que, na maior parte dos seus *campi*, não foram criadas Coordenadorias ou aparatos semelhantes, e ainda, porque parte da operacionalização relacionada à seleção dos estudantes e aos processos de monitoramento terem sido realizados pelos trabalhadores em assistência estudantil lotados nesse órgão, tem-se, no IFSul, uma PAE mais centralizada em comparação às PAEs implementadas no IFFAR e no IFRS.

Essa gestão centralizada resultou em um controle maior sobre as ações de assistência estudantil realizadas no nível dos *campi* pelos profissionais de referência o que, em última análise, estabeleceu um conjunto de serviços de AE, sobretudo aqueles materializados pela transferência de recursos financeiros, igual para todo o conjunto de estudantes assistidos.

Em contraposição a esse processo gerencial, as PAEs do IFFAR e do IFRS estabeleceram sistemas mais descentralizados pela constituição de Coordenadorias de Assistência Estudantil no nível local de todos os seus *campi*. Além disso, a

constituição de equipes de trabalho com um rol ampliado de profissionais com diferentes formações proporcionou aos públicos atendidos um conjunto de serviços mais amplo, que foram além daqueles previstos nos quadros normativos secundários.

Em outras palavras, nos dois IFs onde ocorreu a constituição de aparatos de gestão descentralizados (IFRS e IFFAR), formados por equipes multiprofissionais, os estudantes assistidos acessam um conjunto maior de serviços que vão além dos previstos nos quadros normativos secundários e adentram no campo de formação dos profissionais que o integram, demarcando, dessa forma, uma das diferenças centrais entre as PAEs implementadas nos IFs que atuam no RS.

Com relação aos subprocessos de informação e divulgação das PAEs, estes foram compostos pelos quadros normativos secundários construídos durante o processo de implementação, pelos próprios burocratas do nível de rua, a partir do quadro normativo central orientador da implementação.

Esses quadros secundários, junto ao quadro central, desempenharam o papel de uma estrutura de sentido que orientou os burocratas do nível de rua no desenvolvimento de suas atividades diárias.

Os quadros normativos secundários contêm as informações centrais sobre a operacionalização das PAEs no que se refere aos princípios, aos objetivos, aos públicos alvos, à constituição de equipes de trabalho e suas competências no nível dos *campi*, às competências dos aparatos de gestão, às condicionalidades de permanência nas PAEs por parte dos estudantes vinculados e às formas de financiamento das ações de AE.

Ao serem analisados comparativamente, esses quadros normativos secundários evidenciaram as diferenças centrais que caracterizam os desenhos particulares de cada uma das PAEs pesquisadas. Ao mesmo tempo, expressaram aquilo que nominamos no modelo analítico desenvolvido para o estudo, de “momento de resignificação 1”, porque também apresentaram as mudanças e adaptações em relação ao quadro normativo central a partir do qual se deu o processo inicial de implementação.

Esses quadros normativos secundários, que compõem os sistemas centrais de informações das três PAEs pesquisadas, foram construídos pelos próprios

burocratas do nível de rua que as operacionalizam no nível dos *campi*, ao longo do processo de implementação.

Com relação à abordagem *Bottom Up*, que fundamentou o modelo analítico desenvolvido para a pesquisa, a qual se baseia na interação, pôde-se evidenciar que, a partir do momento em que a implementação do PNAES começou no nível institucional dos IFs, passou por processos de adaptação e ressignificação, de modo que os burocratas do nível de rua, que operacionalizam as PAEs no nível dos *campi*, atuaram significativamente na sua formação e aquilo que eles fazem ou deixam de fazer no seu cotidiano de trabalho tornam-se efetivamente as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS.

O processo de seleção dos estudantes para vinculação às PAEs também apresentou particularidades que as diferenciam entre si. Em linhas gerais, observou-se que elas se efetivaram por dois tipos de linha de ação. A primeira delas são os atendimentos realizados pelos profissionais que integram as equipes de AE situadas no nível dos *campi*. Para essa linha de ação não há processo de seleção, de modo que os serviços são ofertados a todo o conjunto de estudantes matriculados nos IFs que atuam no RS. Mais uma vez destaca-se o fato de que, nos *campi* onde não há equipes de AE, os estudantes acessam um conjunto de serviços menor em relação àqueles *campi* onde há equipe formada.

A segunda linha de ação é aquela que se materializa pela transferência de recursos financeiros aos estudantes por meio de bolsas. Essa linha é destinada aos estudantes em comprovada situação de vulnerabilidade social de modo que sua vinculação às PAEs é condicionada à realização de estudo socioeconômico por assistente social. A realização desses estudos socioeconômicos mostrou-se variada na sua forma de operacionalização, no entanto, seu objetivo central, que é adequação do público aos benefícios ofertados na modalidade de bolsas, não apresentou desvios.

O processo de capacitação dos burocratas do nível de rua responsáveis pela operacionalização das PAEs no nível dos *campi* foi aquele onde se identificou o maior *implementation gap* na comparação com os demais subprocessos de implementação. Tal fato foi evidenciado pela ausência de políticas institucionais específicas para formação desses atores antes, durante e depois do processo de implementação do PNAES e formação das PAEs dos três IFs que atuam no RS.

Esses burocratas do nível de rua acessaram, ao longo do tempo, políticas institucionais de formação de acordo com seus interesses particulares, no entanto, ações de cunho formativo, enquanto políticas institucionais no campo da assistência estudantil, não foram identificadas desde o processo inicial de implementação do PNAES, a partir de 2011.

Com relação aos processos operacionais, evidenciaram-se diferenças na forma de financiamento das PAEs implementadas nos IFs que atuam no RS.

As ações de assistência estudantil ofertadas pela PAE do IFFAR, além dos recursos oriundos do PNAES, apresentaram um co-financiamento com recursos de custeio da própria Instituição. A construção do dispositivo normativo que determinou que os *campi* e a Reitoria do IFFAR invistam, ao menos, 5% dos seus recursos de custeio em ações de AE, ao mesmo tempo que exemplifica uma das particularidades de sua PAE, também demonstra a influência da trajetória histórica que as Instituições de Ensino que originaram o IFFAR possuíam no campo da assistência estudantil, uma vez que essa prática já era realizada no passado e continuou como uma das características da PAE operacionalizada no presente.

A utilização do recurso de custeio para financiamento das ações de AE permitiu que o IFFAR desenhasse uma Política de Assistência Estudantil mais abrangente quando comparada às PAEs do IFRS e do IFSul, em relação ao público atendido, resultando em ações no campo da alimentação para todos os estudantes matriculados em cursos presenciais, ofertados nas modalidades subsequente e integrado, independentemente da situação de vulnerabilidade e abrangendo as ações de sua PAE os estudantes matriculados em cursos ofertados na modalidade EAD.

No IFSul e no IFRS, as ações das PAEs foram custeadas exclusivamente com recursos oriundos do PNAES, de modo que o público alvo para as ações que envolvem a transferência de recursos financeiros aos estudantes é constituído apenas por aqueles matriculados em cursos ofertados na modalidade presencial, oriundos de escolas públicas e que se encontram em comprovada situação de vulnerabilidade social.

As evidências demonstraram que as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS foram desenhadas durante o processo de implementação e assumiram características particulares que as diferenciaram entre si. Essas

diferenciações ocorreram como resultado dos processos decisórios dos burocratas de médio escalão, com participação efetiva dos burocratas do nível, na fase de implementação, os quais expressaram adaptações e ressignificação em relação ao quadro normativo orientador.

As decisões que resultaram em PAEs com desenhos particulares foram influenciadas pela trajetória institucional no campo da assistência estudantil das instituições a partir das quais os IFs se originaram. Essas decisões também estiveram permeadas por barreiras e limites operacionais ligados aos recursos financeiros para custeio e a constituição de equipes de trabalho no nível dos *campi*. O ponto comum dessas decisões é que elas nem sempre consideraram o interesse prioritário dos públicos alvos, mas os limites operacionais dos recursos humanos e financeiros.

A teoria sobre o processo de implementação das Políticas Públicas, em especial a corrente *Bottom Up*, a qual atribui maior protagonismo aos burocratas do nível de rua, encontrou correspondência na empiria, ao se evidenciar que os quadros normativos secundários, construídos pelos atores do processo durante a implementação, orientaram suas ações. Em última análise, as Políticas de Assistência Estudantil pesquisadas se diferenciaram no momento do encontro com o problema que buscam resolver e aquilo que os atores da linha de frente fazem ou deixam de fazer no cotidiano de suas práticas se constituem como as Políticas de Assistência Estudantil.

Ocorre que tal fato implica em Políticas de Assistência Estudantil com desenhos particulares destinadas a um público alvo constituído a partir de um determinado perfil cuja característica central é a comprovada situação de vulnerabilidade social. Em outras palavras, dependendo da Instituição e do campus onde o estudante está matriculado, ele poderá acessar um conjunto diferenciado de serviços, que apresentaram graus elevados de variações, desde o valor da bolsa, até o acesso ou não aos atendimentos médicos, psicológicos, pedagógicos, odontológicos e sociais.

Ao se considerar que essas ações cotidianas efetivadas pelos burocratas do nível de rua se constituem como as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS, uma das limitações dessa pesquisa foi o não aprofundamento em relação a todas as práticas de trabalho realizadas pelas equipes de assistência

estudantil no nível dos *campi*. Devido às limitações de tempo, de recursos e o amplo espaço geográfico que os IFs cobrem nos RS, não foi possível construir generalizações, ou uma percepção ampliada, sobre todas as práticas que se materializam para além daquelas previstas nos quadros normativos secundários.

Mesmo assim, pôde-se observar que ao mesmo tempo em que as Políticas de Assistência Estudantil dos IFs que atuam no RS buscaram proporcionar condições de igualdade aos estudantes em situação de vulnerabilidade durante seu percurso formativo, em razão de processos de implementação diversificados, a operacionalização do PNAES também implementou desigualdades ao ofertar um conjunto de serviços diferenciados para estudantes com um mesmo perfil de vulnerabilidade.

Dessa forma, os estudantes vinculados às PAEs, junto daqueles que não se enquadram nos critérios de vulnerabilidade, mas que os quadros normativos não excluem dos atendimentos psicossociais e pedagógicos, estão sujeitos a um rol de serviços diferenciados em razão do desenho da PAE implementada na Instituição onde estão matriculados. Outro *implementation gap* observado no estudo, portanto, é a ausência de equipes de assistência estudantil, sobretudo no IFSul, enquanto o resultado das decisões de gestão tomadas pelos burocratas de médio escalão e que afetam diretamente o rol de serviços de AE a que os estudantes têm acesso.

Com relação aos subprocessos de monitoramento e avaliação, ficou evidenciado que, ainda que os quadros normativos secundários construídos durante a fase de implementação tenham instituído dispositivos normativos que preveem a avaliação periódica, as três PAEs pesquisadas não haviam sido avaliadas, apontando, dessa forma, mais um *implementation gap*.

No que tange ao monitoramento, nas três PAEs ele ocorre em função da frequência e do aproveitamento acadêmicos dos estudantes vinculados. A permanência na situação de vulnerabilidade social dos estudantes vinculados às PAEs e beneficiados por ações que se materializam por meio da transferência direta de recursos financeiros através de bolsas, também foi identificada como um indicador observado no monitoramento.

Ainda sobre o monitoramento, a execução orçamentária e a adequação do público alvo e os objetivos do PNAES, foram indicadores comuns às três PAEs e

objeto de monitoramento tanto dos aparatos de gestão quanto das unidades de auditoria interna das três Instituições.

Evidenciou-se que parte das políticas de assistência estudantil efetivadas nos Institutos Federais que atuam no RS foi normatizada, e que essas normatizações trataram dos benefícios, sobre a forma como são ofertados, as condições para os estudantes permanecerem vinculados, os profissionais que devem integrar as equipes de AE nos *campi*. No entanto, a outra parte que se refere, principalmente aos atendimentos aos estudantes para além dos benefícios ofertados na modalidade de bolsas, ou seja, os atendimentos realizados pelos assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, médicos e demais profissionais que integram as equipes, apresentou uma configuração variada de modo que nos *campi* onde não se constituíram equipes de AE, os estudantes não acessam esses serviços.

Buscou-se evidenciar ao longo do trabalho que as Políticas de Assistência Estudantil implementadas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul, ainda que executadas em benefício de um público alvo específico, assumiram desenhos distintos mesmo que originadas a partir de um mesmo quadro normativo orientador (Decreto nº 7.234) e destinadas a um mesmo público. Essas PAEs foram efetivadas e caracterizadas pelo processo de interação entre os quadros normativos secundários, construídos coletivamente pela atuação de diferentes atores implementadores, burocratas de médio escalão e burocratas do nível de rua, e pelos contextos organizacionais onde se efetivaram, com trajetórias distintas no campo da AE, de modo que as decisões sobre a implementação do conjunto de serviços ofertados estiveram estritamente ligadas aos limites operacionais de financiamento e de recursos humanos em detrimento das necessidades demandadas pelos diferentes públicos alvo.

Desse modo, uma das contribuições desta pesquisa foi a de aprofundar o tema sobre a implementação das Políticas Públicas ao demonstrar que os quadros normativos originados na fase de formulação podem ser alterados e ressignificados quando passam a ser efetivados na linha de frente. Isso por si só não pode ser compreendido como uma falha de implementação, porque antes disso se constitui como um processo de adaptação aos contextos particulares em que a implementação ocorre.

Argumenta-se que a implementação é um processo fluido e não linear, sujeito a influências externas e internas de modo que os atores do processo, tanto os coletivos quanto os individuais, são pontos chave para compreensão da forma como a implementação acontece.

Outra contribuição do estudo relaciona-se ao tema elencado para a pesquisa, que é a assistência estudantil enquanto uma ação central efetivada pelo Estado no enfrentamento dos problemas relacionados ao acesso, à permanência e à evasão de estudantes em situação de vulnerabilidade social, e abordada para além de um Programa, mas enquanto uma Política Pública.

A Política de Assistência Estudantil permanece um tema pouco explorado no campo científico em contraposição à sua importância na constituição e efetivação de uma Política Pública de Educação gratuita, inclusiva, laica e de qualidade, como um dos possíveis caminhos a serem trilhados para a diminuição das desigualdades sociais que demarcam fortemente o conjunto da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adilson César de. **Evasão na educação: estudos, políticas e propostas de enfrentamento**. Organizadores Adilson César de Araújo, Josué de Sousa Mendes, Rosemary Dore Heijmans. Brasília: Editora IFB: RIMEPES. 2014.

ARAUJO, Maria Paula Nascimento. **Memórias estudantis 1937 – 2007: da fundação da UNE aos nossos dias**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, Fundação Roberto Marinho, 2007.

BARDACH, Eugene. On designing implementable programs. *In: Pitfalls of Analysis* (Eds.) MAJONE, G.; QUADE, E.S. London: John Wiley and Sons, 1980.

BARRET, Susan M. **Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies**. Public Administration. Vol. 82. No. 2. (249-262). 2004.

BAUGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability In American Politics**. Chicago: University of Chicago Press. 1993

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**. Fundamentos e História. 3 ed. São Paulo. Cortez. 2007.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)em acesso em 07/03/2020

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) acesso em 04/09/2018.

BRASIL. **Constituição dos Estado Unidos do Brasil**. 1946. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm) acesso em 04/09/2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) acesso em 04/09/2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **DECRETO N° 14.343**. Institue a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1920.

BRASIL. **DECRETO N° 19.850**. Crêa o Conselho Nacional de Educação. Rio de Janeiro, 11 de abril de 1931.

BRASIL. **DECRETO N° 19.851**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é

instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro, 11 de abril de 1931.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.566.** Crêa nas capitães dos Estados da Republica Escolas de Aprendizizes Artifices, para o ensino profissional primario e gratuito. Rio de Janeiro, 23 de setembro de 1909.

BRASIL. **DECRETO Nº 19.852.** Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 11 de abril de 1931.

BRASIL. **DECRETO Nº 19.890.** Dispõe sobre a organização do ensino secundário. Rio de Janeiro, 18 de abril de 1931.

BRASIL. **DECRETO Nº 20.158.** Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. Rio de Janeiro, 30 de junho de 1931.

BRASIL. **DECRETO Nº 21.241.** Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. Rio de Janeiro, 04 de abril de 1932.

BRASIL. **DECRETO Nº 20.302.** Aprova os Regimentos das Diretorias do Ensino Superior, Ensino Secundário, Ensino Comercial e Ensino Industrial, do Ministério da Educação e Saúde. Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1945.

BRASIL. **DECRETO Nº 477.** Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. Brasília, 26 de fevereiro de 1969.

BRASIL. **DECRETO Nº 66.967.** Dispõe sobre a organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura. Brasília, 27 de julho de 1970.

BRASIL. **DECRETO Nº 69.927.** Institui em caráter nacional, o Programa "Bolsa de Trabalho". Brasília, 13 de janeiro de 1972.

BRASIL. **DECRETO Nº 2.208.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 17 de abril de 1997.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.154.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, 23 de julho de 2004.

BRASIL. **DECRETO Nº 6.096.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUN. Brasília, 24 de abril de 2007.

BRASIL. **DECRETO Nº 6.094.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira,

visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 24 de abril de 2007.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.234**. Dispões sobre o Programa nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 19 de julho de 2010.

BRASIL. **LEI Nº 8.662**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília, 7 de junho de 1993.

BRASIL. **LEI Nº 9.394**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **LEI Nº 10.172**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 09 de janeiro de 2001.

BRASIL. **LEI Nº 11.494**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 20 de junho de 2007.

BRASIL. **LEI Nº 11.892**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 29 de dezembro de 2008.

BRASIL. **LEI Nº 4.024**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1961.

BRASIL. **LEI Nº 13.005**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNAE e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2014.

BRASIL. **LEI Nº 11.096**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. Altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 13 de janeiro de 2005.

BRASIL. **LEI Nº 12.711**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 29 de agosto de 2012.

BRASIL. **PORTARIA Nº 39**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PANES. Brasília, 12 de dezembro de 2007.

BRASIL. **PORTARIA Nº 25**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais – PNAEST. Publicação no DOU nº 249, de 29.12.2010, Seção 1, página 36/37. Brasília, 28 de dezembro de 2010.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron. *Planning and Budgeting In Developing Countries*. New York: John Wiley. 1980.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas *In* **BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. n. 41. São Paulo: ANPOCS, 2006.

CAVALHEIRO, Josiela. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais gaúchos e o trabalho do assistente social: alcances, perspectivas e desafios**. Pelotas: UCPEL, 2013, 256 pág. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2013.

CELLARD; André. A análise documental *In*: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes. p. 295-316. 2010.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1983.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25. 1972.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A Contribuição da sociologia para análise de políticas públicas *In* **Lua Nova**. São Paulo, 87: 33-62, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, Jose Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos *In* **Revista de Administração Públicas**. Rio de Janeiro. 37(5): 969-92. Set. /Out. 2003.

D’ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica *In* **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 4, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan./jun. 2011.

D’ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. **A implementação do campus Osório/IFRS: atores locais e conformação da política pública**. Trabalho apresentado no XV Congresso Brasileiro de Sociologia GT 07: Educação e sociedade 26-29 de julho de 2011- Curitiba, Paraná.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. KÉRISIT, Michele. O delineamento de pesquisa qualitativa *In* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes. p. 127-153. 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. Atores *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 95-97. 2015.

DI GIOVANNI, Geraldo. Implementação *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 449-450. 2015.

DI GIOVANNI, Geraldo; VALENTINI, Luísa. Vulnerabilidade *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 1024 – 2026. 2015.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas *In* **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. Organização Maria Cecília Roxo Nobre Barreira e Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

FAHEL, Murilo. **Desigualdades educacionais & pobreza**. Organizadores Murilo Fahel, Bruno Lazzarotti e Carla Bronzo. Belo Horizonte: PUC Minas. 2013.

FERREIRA, Gabriela Nunes; FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. Cidadão/ Cidadania *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 135-140. 2015.

FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e a teoria dos campos *In* **Redes e sociologia econômica**. Organizado por Ana Cristina Braga Martes – São Carlos: EdUFSCar. p. 69-92. 2009.

FLIGSTEIN, Neil. DAUTER, Luke. A sociologia dos mercados. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 481-504, set./dez. 2012.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibud. Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórica *In* **Anál. e Conj.** Belo Horizonte, 1(3): 107 – 127, set./dez. 1986.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil *In* **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 21 - JUN. 2000.

GARCIA, Ronaldo C. **Avaliação de Ações Governamentais**: pontos para um começo de conversa. Brasília, IPEA/CENDEC, out., 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. 2 reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, Eustáquio. País tem história universitária tardia *In* **Jornal da Unicamp**. ANO XVII - 23 a 29 de setembro de 2002. Disponível em [https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/setembro2002/unihoje\\_ju191pag7a.html](https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2002/unihoje_ju191pag7a.html) acesso em 06/05/2019.

GOMES, Ricardo Corrêa. *Stakeholders* *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p.968 – 970. 2015.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy**. Los Angeles: SAGE, 2014.

IFFAR. **Relatório de Gestão (exercício 2012)**. Santa Maria. Março de 2013. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-institucionais> acesso em 05/08/2018.

IFFAR. **Prestação de Contas Ordinárias Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Santa Maria. Março de 2014. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-institucionais> acesso em 05/08/2018.

IFFAR. **Prestação de Contas Ordinárias Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Santa Maria. Março de 2015. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-institucionais> acesso em 05/08/2018.

IFFAR. **Prestação de Contas Ordinárias Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Santa Maria. Março de 2016. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-institucionais> acesso em 05/08/2018.

IFFAR. **Prestação de Contas Ordinárias Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2016. Santa Maria. Fevereiro de 2017. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-institucionais> acesso em 05/08/2018.

IFFAR. **Resolução – Conselho Superior nº 12/2012**. Aprova a Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Março de 2012. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778> acesso em 04/09/2018

IFFAR. **Resolução – CONSUP nº 006/2017**. Aprova o Regulamento de Concessão de Auxílios das Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Março de 2017. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778> acesso em 04/09/2018

IFFAR. **Resolução – CONSUP nº 001/2018**. Aprova o Regulamento de Concessão de Apoio Financeiro aos Estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha para Participação em Eventos. Santa Maria. Março de 2018. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778> acesso em 04/09/2018

IFFAR. **Resolução – CONSUP nº 14/2015**. Aprova a Política de Atenção à Saúde dos Discentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Março de 2015. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778> acesso em 04/09/2018

IFFAR. **Resolução AD REFERENDUM nº 11/2011**. Aprova o Regulamento do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Março de 2011. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778> acesso em 04/09/2018

IFFAR. **Resolução – Conselho Superior nº 17/2012**. Aprova o Programa de Monitoramento e Avaliação dos Estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Março de 2012. Disponível em

<https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778>  
acesso em 04/09/2018.

**IFFAR. Resolução – Conselho Superior nº 18/2012.** Aprova o Programa de Promoção da Cultura, Esporte e Lazer do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Março de 2012. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778>  
acesso em 04/09/2018.

**IFFAR. Resolução – Conselho Superior nº 15/2012.** Aprova o Programa de Apoio Didático e Pedagógico aos Estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Março de 2012. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778>  
acesso em 04/09/2018

**IFFAR. Resolução – CONSUP nº 129.** Aprova o regulamento de Moradia Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria. Dezembro de 2015. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778>  
acesso em 04/09/2018

**IFFAR. Portaria nº 368.** Institui o Grupo de Trabalho da Assistência Estudantil do Instituto Federal Farroupilha. Santa Maria. Fevereiro de 2013. Disponível em <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/item/317?layout=item&Itemid=778>  
acesso em 04/09/2018

**IFRS. Regimento Geral do IFRS.** Aprovado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme Resolução nº 064 de 23 de junho de 2010 e alterado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme Resoluções nº 79 e 80 de 22 de outubro de 2013, e Resolução nº 007, de 28 de março de 2017. Bento Gonçalves RS, março de 2017. Disponível em [https://ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Regimento\\_Geral\\_dezembro\\_2018.pdf](https://ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Regimento_Geral_dezembro_2018.pdf) acesso em 07/03/2020

**IFRS. Prestação de contas Ordinárias Anual.** Relatório de Gestão do Exercício de 2012. Bento Gonçalves. Março de 2013. Disponível em <https://ifrs.edu.br/desenvolvimento-institucional/planejamento-estrategico/relatorio-de-gestao-anual/> acesso em 06/08/2018.

**IFRS. Relatório de Gestão do Exercício de 2013.** Bento Gonçalves. Março de 2014. Disponível em <https://ifrs.edu.br/desenvolvimento-institucional/planejamento-estrategico/relatorio-de-gestao-anual/> acesso em 06/08/2018.

**IFRS. Relatório de Gestão do Exercício de 2014.** Aprovado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme Resolução nº 026. Bento Gonçalves. Abril de 2015. Disponível em <https://ifrs.edu.br/desenvolvimento-institucional/planejamento-estrategico/relatorio-de-gestao-anual/> acesso em 06/08/2018.

**IFRS. Relatório de Gestão do Exercício de 2015.** Aprovado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme Resolução nº 026. Bento Gonçalves. Março de 2016.

Disponível em <https://ifrs.edu.br/desenvolvimento-institucional/planejamento-estrategico/relatorio-de-gestao-anual/> acesso em 06/08/2018.

IFRS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Aprovado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme Resolução nº 006. Bento Gonçalves. Março de 2017. Disponível em <https://ifrs.edu.br/desenvolvimento-institucional/planejamento-estrategico/relatorio-de-gestao-anual/> acesso em 06/08/2018.

IFRS. **Resolução nº 086**. Aprova a Política de Assistência Estudantil do IFRS. Bento Gonçalves. Dezembro de 2013. Disponível em <https://ifrs.edu.br/ensino/assistencia-estudantil/> acesso em 04/09/2018.

IFRS. **Instrução Normativa Reitoria 05**. Normatiza o valor e atividades dos Assistentes Sociais na análise de documentação relativa aos Processos Seletivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul–IFRS. Dezembro de 2014. Disponível em [https://ww1.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/201662274335517in\\_pagamento\\_horas\\_extras\\_para\\_as\\_no\\_ingresso.pdf](https://ww1.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/201662274335517in_pagamento_horas_extras_para_as_no_ingresso.pdf) acesso em 04/09/2018.

IFRS. **Instrução Normativa Proen 08**. Define diretrizes para as avaliações socioeconômicas no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) e revoga a Instrução Normativa PROEN nº 04, de 17 de maio de 2018. Novembro de 2018. Disponível em <https://ifrs.edu.br/ensino/assistencia-estudantil/o-que-e-assistencia-estudantil/> em acesso em 12/12/2018.

IFRS. **Instrução Normativa Proen 09**. Normatiza as Diretrizes de Apoio à/ao Estudante da Assistência Estudantil na modalidade presencial em conformidade com a Política de Assistência Estudantil do IFRS, aprovada pela Resolução CONSUP nº 086 de 2013 e revoga a Instrução Normativa PROEN Nº 05, de 17 de maio de 2018. Novembro de 2018. Disponível em <https://ifrs.edu.br/ensino/assistencia-estudantil/o-que-e-assistencia-estudantil/> acesso em 12/12/2018.

IFRS. **Instrução Normativa Proen 10**. Institui e normatiza a divisão equitativa dos recursos orçamentários da Assistência Estudantil, de acordo com a classificação dos grupos de vulnerabilidade dos estudantes do IFRS, em conformidade com o inciso VIII, do Art. 2º, da Política da Assistência Estudantil (PAE), aprovada pela Resolução CONSUP nº 086, de 03 de dezembro de 2013 e revoga Instrução Normativa PROEN Nº 06, de 17 de maio de 2018. Novembro de 2018. Disponível em <https://ifrs.edu.br/ensino/assistencia-estudantil/o-que-e-assistencia-estudantil/> acesso em 12/12/2018

IFRS. **Portaria nº 910**. Institui a Comissão Mista CD/GTPAE de gestão do Orçamento de Assistência Estudantil. Bento Gonçalves. Março de 2017. Disponível em <https://ifrs.edu.br/ensino/assistencia-estudantil/> acesso em 04/09/2018.

IFRSul. **Normatização dos Benefícios de Assistência Estudantil do IFRSul**. Pelotas. Julho. 2017. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/assistencia-estudantil-ifsul/documentos-assistencia> acesso em 04/09/2018

IFSul. **Regulamento da Política de Assistência Estudantil**. Pelotas. Julho de 2015. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/assistencia-estudantil-ifsul/documentos-assistencia> acesso em 04/09/2018

IFSul. **Regimento da Câmara de Assistência Estudantil**. Pelotas. Dezembro de 2012. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/assistencia-estudantil-ifsul/documentos-assistencia> acesso em 04/09/2018

IFSul. **Instrução Normativa nº 01/2017**. Estabelece as normas para utilização dos auxílios previstos no Regulamento da Política de Assistência Estudantil não considerados prioritários. Pelotas. Outubro de 2017. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/assistencia-estudantil-ifsul/documentos-assistencia> acesso em 04/09/2018

IFSul. **Instrução Normativa nº 02/2017**. Estabelece os parâmetros para o pagamento da bolsa de auxílio transporte. Pelotas. Outubro de 2017. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/assistencia-estudantil-ifsul/documentos-assistencia> acesso em 04/09/2018.

IFSul. **Prestação de Contas Ordinária Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2012. Pelotas. Março de 2013. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/itemlist/category/16-pro-reitoria-de-administracao-e-planejamento> acesso em 07/08/2018.

IFSul. **Prestação de Contas Ordinária Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Pelotas. Março de 2014. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/itemlist/category/16-pro-reitoria-de-administracao-e-planejamento> acesso em 07/08/2018.

IFSul. **Prestação de Contas Ordinária Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Pelotas. Março de 2015. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/itemlist/category/16-pro-reitoria-de-administracao-e-planejamento> acesso em 07/08/2018.

IFSul. **Prestação de Contas Ordinária Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Pelotas. 2016. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/itemlist/category/16-pro-reitoria-de-administracao-e-planejamento> acesso em 07/08/2018.

IFSul. **Prestação de Contas Ordinária Anual**. Relatório de Gestão do Exercício de 2016. Pelotas. 2017. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/itemlist/category/16-pro-reitoria-de-administracao-e-planejamento> acesso em 07/08/2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 5 ed. São Paulo. Cortez. 2011.

**IV PESQUISA DO PERFIL DO SOCIOECONÔMICO E CULTURAL DOS ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS - 2014 - Idealização Fórum Nacional de Pró-Reitores de**

Assuntos Estudantis - FONAPRACE Realização Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-sociais - CEPES (IEUFU)

KAZTMAN, Robert. **Activos y estructura de oportunidades: estúdios sobre las raíces de la vulnerabilidad social em Uruguay**. Uruguay: PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins College Publishers. 1995.

LASWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LESSA, Renato. Governo *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 419-422. 2015.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas *In* **Revista de Sociologia e Políticas**. V. 21, N° 48. p.101 – 110. Dez. 2013.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas *In* **Avaliação de Políticas Públicas**. Organização Ligia Madeira. Cegov. 2014.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through *In* **Public Administration Review**. N° 39: 517-526. 1979.

LYNN, Laurence E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

LIPSKY, Michael. **Burocracia do nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público**. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas *In* **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Organizadora, Gabriela Lotta. – Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas *In* **Revista do Serviço Público**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap Vol. 65, nº 4Out/Dez 2014.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16: 677-715. 1964.

LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação Profissional no Brasil: Atores e cenários ao longo da história**. Jundiaí, Paco Editorial: 2016.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe e Status Social*. The Marshall Lectures. Ed. Zahar Editores. Cambridge.1949.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy, with a new postscript**. Maryland: University Press of America, 1989.

MEAD, Lawrence. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.

MINAYO, Maria Cecília Souza. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2007 Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde> acesso em 04/08/2018.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Carmen de Fátima de Mattos do; ANTUNES, José Leonel da Luz. **Assistência Estudantil na UFPEL**. Editora Universitária/UFPEL, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Burocracia *In Dicionário de políticas públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 106 – 110. 2015.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Enforcement* *In Dicionário de políticas públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 305 – 306. 2015.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Estado *In Dicionário de políticas públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 324 – 333. 2015.

ORTUSO, Alessandro; DI GIOVANNI, Geraldo. Política Social *In Dicionário de políticas públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap, p. 776 – 779. 2015.

PACHECO, Eliezer; VIDOR, Alexandre; REZENDE, Caetana; CALDAS, Luiz. **Institutos federais: Lei no 11.892 de 29/12/2008 – Comentários e reflexões** *In Institutos Federais uma revolução na educação profissional e tecnológica*. Brasília. Editora Moderna. 2011.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP. 1986.

**Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua. Educação 2017.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf)

PETERS, Brainard Guy. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Rio de Janeiro: Ipea. 2019.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes**. Berkeley: University of California Press. 1973.

ROGERS, Patrícia J. **Introducción a la evaluación de impacto**. Universidad RMIT (Austrália) y Betterevaluation. N.º 1. Marzo de 2012.

ROSSETTI, Magdalena. **La segregación escolar como um elemento clave en la reproducción de la desigualdade**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Junio de 2014.

SABATIER, Paul. **Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis**. *Journal of Public Policy*, v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan. 1986.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)**. Documento de Trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública *In Políticas públicas; coletânea*. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, p. 21-42. 2006.

SARAIVA, Enrique. Ciclo de vida da Política Pública *In Dicionário de políticas públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 133-135. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning. 2015.

SILVEIRA, Míriam Moreira da. **A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras**. Pelotas: UCPEL, 2012, 137 pág. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

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

SOUZA; Jacqueline Dominese Almeida. **Na Travessia: Assistência Estudantil na Educação Profissional. As interfaces das Políticas de Assistência Social e Educação**. Dissertação. p. 190. Brasília, 2017

SPOSATI, Aldaíza. Assistencialismo *In* **Dicionário de políticas públicas**. Organização Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2. Ed. – São Paulo: Editora da Unesp; Funap. p. 90 – 91. 2015.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos *In* **Políticas públicas – Coletânea**. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2 v. p. 199-2018. 2006.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto: Como Funcionam as Instituições Políticas**. Rio de Janeiro, FGV Editora. 2009.

WU, Xun. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

VASCONCELOS, Natalia Batista. **Programa Nacional de Assistência Estudantil: Uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil**. Ensino Em-Revista. Uberlândia. V. 17. N.2, p. 599-616, jul./dez. 2010.

## ANEXO ÚNICO

Decreto nº 7.234 de 2010 – Institui o Programa Nacional de Assistência estudantil  
Decreto nº 7234



### Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

#### DECRETO Nº 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010.

Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência – PNAES

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição:

**DECRETA:**

Art. 1º O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

Art. 2º São objetivos do PNAES:

- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV- contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

§ 1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

- I - moradia estudantil;

- II - alimentação;
- III - transporte;
- IV - atenção 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.

§ 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados.

Art. 4º As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Parágrafo único. 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.

Art. 5º 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.

Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no **caput**, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:

I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no **caput** do art. 2º; e II - mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

Art. 6º As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da Educação.

Art. 7º Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3º e 4º.

Art. 8º As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Fernando Haddad*