



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,

GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR –

MESTRADO PROFISSIONAL

GESTÃO EDUCACIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL:

uma análise das práticas de gestão da assistência estudantil no

Instituto Federal da Paraíba *Campus* João Pessoa

Autor: ELIENE ESTEVÃO DE ALMEIDA

ORIENTADORA: Profa. Dra. Adriana Valéria Santos Diniz

JOÃO PESSOA – PB

Fevereiro 2017

ELIENE ESTEVÃO DE ALMEIDA

**GESTÃO EDUCACIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL:
uma análise das práticas de gestão da assistência estudantil no
Instituto Federal da Paraíba *Campus* João Pessoa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Gestão e Avaliação, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Valéria Santos Diniz

JOÃO PESSOA

Fevereiro - 2017

A447g Almeida, Eliene Estevão de.
Gestão educacional e assistência estudantil: uma análise das práticas de gestão da assistência estudantil no Instituto Federal da Paraíba campus João Pessoa /. - João Pessoa, 2017.

113 f.: il. -

Orientadora: Adriana Valéria Santos Diniz.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/ CE

1. Educação. 2. Assistência estudantil. 3. Políticas públicas. 4. Gestão educacional. I. Título.

UFPB/BC

CDU: 37(043)

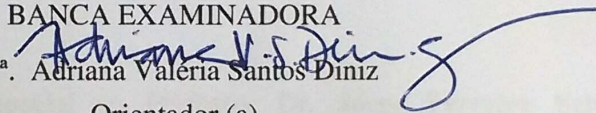
ELIENE ESTEVÃO DE ALMEIDA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Gestão e Avaliação, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Aprovada

Em ____/____/____

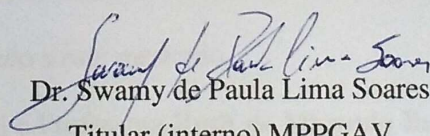
BANCA EXAMINADORA


Dr^a. Adriana Valéria Santos Diniz

Orientador (a)


Dr^a Aline Maria Batista Machado

Titular externo (PPGE)


Dr. Swamy de Paula Lima Soares

Titular (interno) MPPGAV

Dr^a. Maria Salete Barbosa de Farias

Suplente (MPPGAV)

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, Senhor absoluto de minha vida.

Aos meus queridos pais, **Paulo Gomes de Almeida** (em memória) e **Odete Estevão de Almeida**, que, mesmo sem instrução formal, acreditaram na importância da educação como instrumento vital à emancipação dos sujeitos sociais.

À minha grande, turbulenta e alegre família, que nos momentos de adversidade sempre esteve ao meu lado me dando força e acreditando na minha capacidade de superação dos obstáculos da vida cotidiana.

À Professora Dra. **Adriana Valéria Diniz**, pela firme, tranquila e amorosa orientação. Obrigada, querida professora, pelo zelo na condução dos meus passos neste instigante mundo do conhecimento sistematizado. Tê-la como orientadora me deu segurança e confiança no caminho trilhado. Sua retaguarda fez toda diferença. A você, meu mais profundo agradecimento.

Um agradecimento especial ao Professor Dr. **Jorge Ferreira Echude** (em memória), meu querido vizinho por três anos, com quem tive o prazer de compartilhar seu refinado gosto pela leitura, debater com profundidade os problemas que afligem a humanidade na contemporaneidade e, ainda, contar com sua preciosa colaboração na revisão do projeto submetido a este mestrado.

À Assistente Social e Professora **Ruth de Miranda Burity**, profissional engajada e comprometida com a luta em defesa dos direitos da criança e do adolescente no país. Estagiar e trabalhar como Assistente Social no Clube do Menor Trabalhador foi, sem dúvida, um marco decisivo na minha formação ética, política e profissional. Obrigada Ruth, por seu legado na minha vida pessoal e profissional.

Aos (às) amigos (as) de longe e de perto pelos incentivos e apoios recebidos nos momentos solitários de construção das ideias em torno deste projeto. Sem elas (amigas de perto), para me tirarem do isolamento para um ócio criativo (cinema, teatro, bate papo, cafezinho), confesso, a batalha teria sido bem mais árdua. A todos (as), minha gratidão.

Aos estudantes do IFPB com quem estive lado a lado nestes longos e árduos anos de exercício profissional na área da assistência estudantil. Com eles aprendi a importância da organização e mobilização estudantil na defesa dos seus direitos. Foram eles que me levaram a tomar uma posição no lado certo da história: o lado dos que lutam por justiça social.

Aos (às) colegas Assistentes Sociais pela convivência e partilha nesses vinte e dois anos que ocupo o espaço sócio-ocupacional do IFPB. Com elas (es), travei longas e árduas batalhas em defesa dos direitos dos estudantes (algumas exitosas, outras perdidas). Mas, juntas (os) seguimos firmes acreditando na importância da luta.

Neste momento sócio-histórico e político de grave ameaça à democracia e aos direitos sociais no Brasil, dedico este trabalho aos homens e mulheres deste país que lutam bravamente contra o **GOLPE** político e jurídico-midiático em curso no Brasil. Projeto este que viola a Constituição Federal e aponta para um retrocesso social ao retirar direitos duramente conquistados. Por nenhum direito a menos, sigamos na **LUTA**, hoje e sempre.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ANDIFES	–	Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
CAEST	–	Coordenação de Assistência Estudantil
DCE	–	Diretório Central dos Estudantes
EAD	–	Ensino a Distância
FONAPRACE	–	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IFPB	–	Instituto Federal da Paraíba
MEC	–	Ministério de Educação
PAE	–	Política de Assistência Estudantil
PAETEI	–	Plano de Assistência ao Estudante Técnico Industrial
PEBE	–	Programa Especial de Bolsa de Estudo
PL	–	Projeto de Lei
PNAES	–	Programa Nacional de Assistência Estudantil
RE	–	Restaurante Estudantil
SETEC	–	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SISTEC	–	Sistema Nacional de Informação da Educação Profissional e Tecnológica
SUAP/EDU	-	Sistema Unificado de administração Pública da Educação
TCU	–	Tribunal de Contas da União
UNE	–	União Nacional dos Estudantes

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Especificação dos contextos de um ciclo articulado para análise de políticas.....	35
QUADRO 2 - Marco temporal do percurso histórico da assistência estudantil no Brasil.....	60
QUADRO 3 - Demonstrativo dos indicadores de evasão, retenção e conclusão no <i>Campus</i> João Pessoa.....	69

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Ciclo contínuo das categorias que emergem no Contexto da Prática.....	36
FIGURA 2 - Mapa Conceitual das categorias analíticas presentes nessa investigação.....	48
FIGURA 3 - Organograma para gestão da Assistência Estudantil no IFPB.....	65
FIGURA 4 - Orçamento da assistência estudantil de 2012 a 2015.....	86

RESUMO

A política social de assistência estudantil, com caráter de proteção social, visa dar enfrentamento às vulnerabilidades socioeconômicas e culturais existentes no contexto escolar que comprometem o pressuposto da inclusão social enquanto horizonte da educação de excelência. Sob essa ótica, a pesquisa em curso tem por objetivo analisar a percepção de estudantes, técnicos e gestores das práticas de gestão dos programas (alimentação, transporte e moradia) da assistência estudantil no Instituto Federal da Paraíba *Campus* João Pessoa. Nessa perspectiva, o foco desta investigação são os três programas de permanência, quais sejam; programa de alimentação, transporte e moradia operacionalizados com recorte de renda. Quanto à fundamentação teórica, a temática em questão sinaliza para o aprofundamento de três categorias analíticas: políticas públicas (oficial e em uso); gestão no campo da educação, gestão burocrática e gestão gerencialista ou democrática e, por fim, as questões relativas à assistência estudantil na concepção do direito social e na perspectiva funcionalista e/ou assistencialista. No tocante aos procedimentos metodológicos com vistas à consecução dos objetivos deste estudo qualitativo da pesquisa exploratória em curso, como técnica para coleta de dados decidimos por recorrer à entrevista com os gestores e à formação de grupos focais com os estudantes e com os profissionais inseridos no contexto da prática com o intuito de averiguar a percepção desses sujeitos sobre a gestão da AE no contexto do IFPB, notadamente, no *Campus* João Pessoa. A metodologia constou, igualmente, de levantamento bibliográfico, consulta a monografias, dissertações, teses, artigos, editoriais e revistas. Os resultados apontam para a predominância da concepção de assistência estudantil como direito, apesar das contradições. No tocante à gestão da AE, foram identificados processos de resistência a mudanças, necessidade de ampliação do quadro de profissionais e da instauração de um planejamento estratégico. Toda essa problemática vem comprometendo o alcance das finalidades do Programa Nacional de Assistência Estudantil. Por fim, são apontadas proposições com vistas à instauração de uma nova cultura no trato das questões concernentes ao PNAES no âmbito do Instituto Federal da Paraíba.

Palavras-Chave: Assistência Estudantil, Políticas Públicas, Educação, Gestão.

ABSTRACT

The social policy of student assistance, with the characteristic of social protection, aims to confront the socioeconomic and cultural vulnerabilities existing in the school context that compromise the presupposition of social inclusion as a horizon of excellence education. From this perspective, the current research aims to analyze the perception of students, technicians and managers of the practices of program management (food, transportation and housing) of student assistance at the Federal Institute of Paraíba Campus João Pessoa. From this perspective, the focus of this investigation is the three permanence programs, that is; Program of food, transportation and housing operationalized with income cutbacks. Regarding the theoretical basis, the theme in question points to the deepening of three analytical categories: public policies (official and in use); Management in the field of education, bureaucratic management and managerial or democratic management, and finally, questions related to student assistance in the conception of social law and the functionalist and / or welfare perspective. Regarding the methodological procedures to achieve the objectives of this qualitative study of the ongoing research, as strategies for data collection we decided to use the interview with the managers and the formation of focus groups with the students and with the professionals inserted in the context of the practice with the intention of ascertaining the perception of these subjects on the management of the AE in the context of the IFPB, notably in the João Pessoa Campus. The methodology should also consist of bibliographical research, monographs, dissertations, theses, articles, editorials and journals. The results point to the predominance of the conception of student assistance as a right, despite the contradictions. With regard to the management of the EA, processes of resistance to changes, the need to expand the professional staff and the establishment of a strategic plan were identified. All of this has compromised the achievement of the purposes of the National Program of Student Assistance. Finally, proposals are pointed out with a view to establishing a new culture in the treatment of the PNAES within the Federal Institute of Paraíba.

Keywords: Student Assistance, Public Policies, Education, Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 DO DISCURSO OFICIAL ÀS PRÁTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAL:UM ENFOQUE A PARTIR DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL.....	31
2.1 Entre a política e a gestão: os diferentes contextos.....	37
2.1.1 Gestão burocrática.....	41
2.1.2 Gestão gerencial.....	44
2.1.3 Gestão democrática.....	45
3 TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL E NO IFPB: DO ASSISTENCIALISMO À PERSPECTIVA DOS DIREITOS	51
3.1 Breves anotações sobre a história da assistência estudantil: do assistencialismo ao direito.....	52
3.2 A arquitetura da gestão das políticas de assistência estudantil no IFPB.....	63
3.2.1 As práticas de gestão da assistência estudantil no IFPB no <i>Campus</i> João Pessoa.....	67
4 PRÁTICAS DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA <i>CAMPUS</i> JOÃO PESSOA: uma análise a partir da perspectiva dos estudantes, da equipe técnica e dos gestores	73
4.1 Diferentes percepções de assistência estudantil no âmbito do IFPB.....	75

4.2 As práticas de gestão da PAE.....	77
4.2.1 Do planejamento ao acompanhamento.....	81
4.2.2 O orçamento da assistência estudantil.....	84
4.2.3 A participação estudantil.....	90
4.3 O alcance do PNAES no cumprimento das finalidades.....	94
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 97
REFERÊNCIAS.....	103
APÊNDICES	108

**GESTÃO EDUCACIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: uma análise das
práticas de gestão da assistência estudantil no Instituto Federal da Paraíba
*Campus João Pessoa***

1 INTRODUÇÃO

O interesse pelo estudo desta temática deve-se à inquietação profissional por investigar a Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal da Paraíba *Campus João Pessoa* na busca por desvelar e compreender as políticas e práticas de gestão disseminadas nos processos micropolíticos (BALL, 2011), que podem vir a comprometer e obstaculizar o alcance do direito e impor transformações significativas na política original.

Destarte, o ponto de partida para esta investigação é o lugar onde nos encontramos e sobre o qual falamos, o Instituto Federal da Paraíba, mais precisamente a Coordenação de Assistência Estudantil (CAEST) do *Campus João Pessoa*, cujo espaço sócio-ocupacional ocupo há 22 anos na condição de Assistente Social. Portanto, este estudo reflete a longa trajetória de exercício profissional da autora no campo da assistência estudantil. Espero, efetivamente, poder garimpar no acúmulo do exercício profissional elementos, ideias e informações necessárias à construção profícua deste estudo. O desafio agora é decifrar os segredos da realidade sem descuidar da necessária coerência entre teoria e prática, pois, conforme (DEMO, 1988a, 1988b), “a teoria só pode ter o tamanho da prática, ainda que possa ultrapassar esta enquanto utopia”.

Importa registrar que a intervenção profissional do Assistente Social não se restringe à mera execução das atividades previstas nos documentos institucionais, pois agindo dessa maneira acaba limitando suas atividades, desconsiderando que as situações

vividas pelos sujeitos têm suas raízes históricas na desigualdade de classes com suas determinações expressas pela negação de direitos como emprego, saúde, educação, habitação, moradia, transporte, dentre outras expressões da questão social¹.

Nessa trajetória venho acompanhando os dilemas dos estudantes, notadamente os mais vulneráveis social e economicamente, para permanecerem na instituição e obterem êxito acadêmico. Com a inquietação profissional que me é peculiar, busquei conhecer as questões sociais que afligem e comprometem a vida social e acadêmica destes sujeitos na perspectiva de verificar os limites e as possibilidades de superação das barreiras que obstaculizam o pleno direito em tela.

Sem encontrar saída para os problemas, nosso mal-estar e frustração eram grandes e nos restavam duas alternativas: aceitarmos com resignação e apatia os fatos – como se não houvesse saída – ou assumir que não podemos ignorar. Num apelo à nossa responsabilidade individual e coletiva, resolvemos, num gesto simbólico, unir nossa voz à dos estudantes.

Assim, buscando desvelar a dinâmica institucional do ponto de vista dos estudantes, nos aproximamos do movimento estudantil para conhecermos as pautas de luta e as reivindicações do corpo discente no contexto institucional. Constatamos, assim, que uma das mais expressivas bandeiras de luta era a ampliação do acesso à assistência estudantil. Instigada a fortalecer a luta do corpo discente montamos, em 1996, um projeto e iniciamos um trabalho de formação de lideranças junto aos representantes de turmas que resultou na ampliação e renovação dos quadros do movimento estudantil.

¹ Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Série: Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Públicas, Brasília (DF), 2013.

Por não haver naquela contextura um marco regulatório, tampouco um orçamento robusto destinado à assistência estudantil, as atividades desenvolvidas estavam restritas à bolsa de trabalho, que consistia no repasse de um valor mensal (a título de bolsa) ao estudante em vulnerabilidade social que, em contrapartida, prestava serviço no contraturno em algum setor da instituição. Os demais serviços restringiam-se ao refeitório estudantil, que fornecia diariamente almoço e jantar aos alunos cadastrados e selecionados, assim como ao empréstimo de material didático e de desenho.

Entre avanços e retrocessos, a assistência estudantil do IFPB vem pautando suas ações nas demandas cotidianas impostas pelos estudantes. Todavia, as ações difusas e assistenciais de outrora, materializada por meio da distribuição de passe escolar, empréstimo de material didático, bolsa de trabalho, refeitório estudantil, assistência médica e odontológica cedem espaço para o surgimento de um conjunto de ações organicamente estruturadas.

Com a institucionalização da assistência estudantil, por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), assumo, em 2011, a condução sistêmica da assistência estudantil no IFPB, na condição de Chefe do Departamento de Assistência Estudantil, em que permaneci até maio de 2015. Nesse percurso, os esforços empreendidos foram dirigidos, prioritariamente, à articulação dos profissionais da área com vistas ao fortalecimento do compromisso ético-político e profissional com a consolidação do direito e com o estabelecimento de políticas e práticas cuidadosas, amorosas, justas, solidárias e emancipatórias.

No percurso, rompendo com as históricas marcas do favor, da benemerência presentes na AE, é instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com uma visão macro dos fenômenos que interferem na permanência e no êxito

acadêmico. Sob esse prisma, o PNAES se propõe a viabilizar a igualdade de oportunidades, melhorar o desempenho acadêmico e agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condição financeira (BRASIL, 2010).

Após o surgimento desta política de reconhecimento da diferença para proteção de grupos em vulnerabilidade social², elaboramos, em conjunto com o movimento estudantil, a Política de Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), a Resolução nº 12, de 25 de fevereiro de 2011, aprovada “ad referendum” e convalidada pelo Conselho Superior, por meio da Resolução de nº 40, em 06 de maio de 2011. Na sequência, cuidamos da elaboração dos regulamentos que disciplinam os programas de alimentação, transporte e moradia previstos na PAE.

A Política de Assistência Estudantil (PAE) do IFPB, seguindo a trilha do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), é norteada pelos princípios da educação como um bem público, gratuito e de qualidade socialmente referenciada, da assistência estudantil como direito social e da liberdade de aprender, ensinar e pesquisar como um valor ético central. Assim, a PAE visa reduzir os efeitos das desigualdades socioeconômicas e culturais existentes no ambiente escolar que rebatem no desempenho acadêmico e podem resultar em retenção e/ou evasão escolar.

O movimento estudantil (Diretório Central dos Estudantes, Centros Acadêmicos e Grêmio Estudantil) foi interlocutor privilegiado no trato das questões

² “A vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade” (CASTEL, 2009). Em outros termos, vulnerabilidade social não se restringe apenas àqueles em precária situação financeira, mas diz respeito a todos aqueles em situação de risco social seja por fragilidade de vínculos de afetividade individual ou familiar, por identidade estigmatizada, excluídos devido à pobreza, por uso de substâncias psicoativas, dentre outros fatores.

relacionadas à PAE, no período em que estive na prática da gestão institucional, com os quais mantínhamos diálogo permanente e, juntos, promovemos o I e o II Fórum de Assistência Estudantil do IFPB. Como os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, os estudantes estão organizados por nível de ensino. Assim, o DCE representa os discentes do Ensino Superior e o Grêmio Estudantil o corpo discente do Técnico Integrado ao Médio e o Técnico Subsequente. Vale salientar, porém, o “espírito de rede” como traço marcante destes segmentos na luta em defesa dos seus mais legítimos interesses.

No percurso, objetivando a troca de experiência com os demais profissionais da Rede Federal de Educação de Profissional, realizamos em parceria com os IFES do NE, em Maceió (AL), o I Encontro de Assistência Estudantil da Região Nordeste, em 2013. Em âmbito nacional, tivemos a oportunidade de participar de um seminário, em 2014, na cidade de Goiânia (GO), convocado pelo Conselho Nacional de Reitores dos Institutos Federais (CONIF), cuja pauta tratava da assistência estudantil na Rede Federal.

Ultrapassando os muros da instituição, participamos de sindicatos, cursos de capacitação, do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/PB), como base e como conselheira presidente. Na perspectiva de acompanharmos os avanços éticos e políticos da profissão estivemos em Palestras, Encontros, Seminários, Fóruns, Congressos. Fora do espaço institucional, consta, também, uma apaixonada militância em defesa dos direitos da criança e do adolescente iniciada na década de 1980, que teve seu ápice com a conquista do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Na trajetória profissional e militante da autora, encontra-se, ainda, uma aventura no mundo da pesquisa. Quando a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério de Educação instituiu, em junho de 2008, o Programa Ação

de Assistência ao Educando da Educação Profissional, que consiste no repasse financeiro mensal de cem reais ao estudante regularmente matriculado e frequentando um dos cursos do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), decidimos por investigar o significado, a importância e o impacto desta (Ação Assistência) na permanência escolar do aluno PROEJA.

No retorno à execução direta da PAE na CAEST do *Campus* João Pessoa em agosto de 2015, após cinco anos de gestão sistêmica da assistência estudantil no IFPB, verificamos algumas problemáticas na operacionalização da PAE que obstaculizavam as finalidades do PNAES de promover equidade e justiça social no ambiente escolar. Então, considerando que o PNAES requer um processo sistemático de acompanhamento e avaliação dos seus impactos na permanência e êxito acadêmico, compreendi que, por dever da profissão, deveria me debruçar sobre os dilemas vivenciados no tocante à materialização da assistência estudantil no IFPB *Campus* João Pessoa.

Pelo exposto, é vislumbrando um novo horizonte à consolidação da assistência estudantil como direito social, que justificamos a pertinência de investigarmos a intervenção profissional da equipe básica de assistência estudantil, notadamente do assistente social na execução da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa.

Compreendendo que os processos estão inter-relacionados, ou seja, o contexto da prática profissional e da prática de gestão integram o mesmo processo político permeado de embates e disputas sobre a política, importa verificar qual a percepção dos gestores acerca da garantia do direito à assistência estudantil. Quanto aos sujeitos do direito, cumpre averiguar o alcance da assistência estudantil na permanência e no êxito acadêmico, finalidade precípua do PNAES.

Com efeito, nos interessa estudar as políticas de gestão, cujo enfoque, segundo Mainardes (2006), deve recair não apenas no discurso, mas também no contexto da prática:

[...] o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistências, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas. (MAINARDES, 2006, p. 50)

O termo gestão é tomado, usualmente, como sinônimo de direção. Porém, gestão é a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos necessários ao alcance dos objetivos da organização. Nesses termos, a direção está contida na gestão, ou seja, são faces da mesma moeda. Quanto à direção, princípio e atributo da gestão, compete articular o trabalho coletivo das pessoas, orientando-as no rumo dos objetivos (LIBÂNEO, 2003).

O que se pode destacar, desses argumentos, é que a gestão tem um papel a cumprir com vistas ao alcance dos objetivos de uma determinada política. No caso da política de assistência estudantil enquanto mecanismo de garantia do direito à educação, há um caráter específico a ser considerado, pois, sua efetivação exige dos gestores empenho e compromisso com a defesa e proteção desse direito historicamente negado.

O *locus* desta investigação é o *Campus* João Pessoa, o mais antigo do IFPB. Conforme registros do Controle Acadêmico referente ao ano letivo 2016, o *Campus* possui 3.199 mil estudantes regularmente matriculados na modalidade presencial e 401 na modalidade Educação a Distância (EAD), distribuídos em 14 (quatorze) Cursos

Superiores, 08 (oito) Cursos Técnicos Integrados ao Médio, 06 (seis) Cursos Técnicos Subsequentes ao Ensino Médio, 02 (duas) pós-graduações *Latu sensu* e 01(uma) *Stricto sensu*. Ressaltamos, contudo, que, em se tratando dessa investigação nosso foco estará voltado aos estudantes do Ensino Superior.

Quanto ao perfil socioeconômico e cultural dos estudantes ingressos em 2015, no Ensino Técnico Integrado ao Médio e no Ensino Técnico Subsequente do *Campus* João Pessoa, os dados apontam para uma pequena maioria de alunos do sexo masculino, estando 57,38% com idade entre 13 e 18 anos, provenientes da Rede Pública de Ensino, que encontram na leitura, música e prática de esporte seu lazer preferido. Destes, 80,30% recorrem ao transporte público para se deslocar de casa à escola. Quanto à renda familiar, os dados revelam que 42,78% das famílias possuem renda mensal na faixa de 1 (um) a 2 (dois) salários mínimos. Percebe-se, portanto, que os dados contrariam a tese, amplamente divulgada, de elitização da instituição.³

Cumpramos esclarecer que não dispomos dos dados necessários à construção do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes do Ensino Superior pois o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), alegando confidencialidade, não nos permitiram acessar o banco de dados dos estudantes. Essa negativa do INEP contraria o direito a informação assegurado no Portal de Acesso à Informação do Governo Federal. Assim, como acolher efetivamente esses estudantes sem conhecer sua realidade social, econômica e cultural?

No tocante à gestão, execução, monitoramento e avaliação dos programas operacionalizados com recorte de renda, ou seja, mediante análise da situação

³ Fonte de Dados: Relatório socioeconômico do Processo Seletivo dos Cursos Técnicos 2015, na Modalidade Presencial – Edital 325/2014. Perfil socioeconômico e cultural traçado pelo Serviço Social da Coordenação de Assistência Estudantil do *Campus* João Pessoa.

socioeconômica do estudante (a exemplo dos programas de alimentação, transporte e moradia), ressaltamos que essa é uma competência privativa da Coordenação de Assistência Estudantil (CAEST), composta de Assistente Social, Psicólogo e Pedagogo que integram a equipe básica de assistência estudantil do *Campus* João Pessoa.

Averiguando a capilaridade da PAE, registros da CAEST revelam no ano letivo 2015 que a assistência estudantil no *Campus* João Pessoa alcançou com auxílio alimentação 1.216 estudantes, com auxílio transporte 1.669 e com auxílio moradia 325 estudantes (do ensino médio, subsequente e superior). Todavia, os poucos valores repassados aos estudantes são considerados insuficientes para cumprir sua finalidade. Cabe ressaltar que, no tocante ao Programa de Moradia, estamos falando de alunos em mobilidade estudantil, distantes do contexto familiar, que recebem auxílio mensal de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) para despesas com moradia, valor correspondente a 31,72% do salário mínimo vigente.

Quanto ao Programa de Alimentação, porta de entrada da assistência estudantil, a situação é preocupante, pois há três anos o refeitório do *Campus* João Pessoa foi demolido para a construção de um Restaurante Estudantil (RE) com maior capacidade de atendimento. Importa ressaltar que a decisão política de interromper as atividades do refeitório provocou muita polêmica na comunidade estudantil, mas o desejo de terem um ambiente digno para satisfação de uma necessidade básica, e, ainda, um espaço de ação social e de convivência estudantil prevaleceu.

Porém, por problemas nos processos licitatórios a obra encontra-se paralisada e os estudantes vêm recebendo auxílio mensal no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), ou seja, 19% do salário mínimo para despesas com almoço, e R\$ 75,00 (setenta e cinco reais), 9,5% (salário mínimo), para custear o jantar. Essa política resultou na peregrinação diária de estudantes no *Campus* à procura de um espaço (escada, pátio,

corredores) para dividir quentinha com os colegas, quando não resolvem substituir as refeições por salgados, biscoitos e outras guloseimas.

No Programa de Transporte, o direito é concedido conforme local de residência do estudante. O que reside em João Pessoa recebe um auxílio mensal de R\$ 50,00 (cinquenta reais), 6,3% (salário mínimo) e, aos residentes nos municípios que integram a região metropolitana de João Pessoa, é assegurado o repasse de um auxílio no valor de R\$ 102,00 (cento e dois reais), ou melhor, 13% (salário mínimo). Outro segmento estudantil contemplado com auxílio transporte diferenciado são os estudantes com deficiências, particularmente, os cadeirantes, que fazem jus a um auxílio no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), 31,72% do salário mínimo, para contrato de transporte alternativo.

Outra arena de muito conflito e concentração de poder no *Campus* João Pessoa é o orçamento da assistência estudantil, um dos maiores do IFPB⁴, pois, contrariando as recomendações do Portal da Transparência, que orienta a administração para adoção de medidas que efetivamente atendam ao interesse público e fomentem o controle social sobre as ações do Estado, não existe na cultura institucional do *Campus* o planejamento participativo com vistas à aplicação dos recursos destinados à assistência estudantil. Fato este que vem contribuindo para o remanejamento de recursos financeiros para ações que extrapolam, restringem e/ou descaracterizam a assistência estudantil.

Urge esclarecer a trajetória da assistência estudantil no tocante ao seu financiamento, pois, desde seu nascedouro, no início do século XX, as escolas públicas profissionais e técnicas vêm desenvolvendo ações pontuais (assistenciais) com vistas à permanência estudantil, e, nesse percurso, sobreviveu a projetos de governos

⁴ Fonte de dados: Matriz orçamentária do *Campus* João Pessoa para o exercício 2015 girou em torno dos R\$ 19.000.000, destes, 4.659.159, ou seja, 24, 52% foi destinado à assistência estudantil.

conservadores e progressistas, a depender da vontade política dos gestores de plantão. Por não existir uma rubrica específica para este fim até a concretização do PNAES em 2010, a estratégia consistia em remanejar recursos de outras rubricas para executar ações assistenciais.

Por fim, é no contexto da prática, em que a política produz efeitos e consequências, que se encontram os maiores obstáculos à concretude da PAE, pois, não há no Instituto um sistema informatizado de acompanhamento e monitoramento sistemático dos desdobramentos da política na vida acadêmica dos estudantes. Na falta desse suporte o cadastro semestral dos estudantes que solicitam os auxílios da assistência estudantil vem ocorrendo manualmente. Estamos falando de centenas de estudantes e seus correspondentes processos a serem acolhidos e analisados. Somando-se esse fato ao reduzido quadro de pessoal do setor, tem-se um panorama de muitas restrições e limites ao exercício profissional do assistente social.

Compreender adequadamente as nuances dessa problemática é o que nos desafia nessa investigação: Qual a percepção de estudantes, técnicos e gestores acerca das práticas de gestão dos programas (transporte, alimentação, moradia) da assistência estudantil no IFPB *Campus* João Pessoa, com vistas ao alcance das finalidades do PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens no ensino superior?

Assim, na perspectiva de contribuir para a efetivação e consolidação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) como mecanismo de equidade e justiça social no campo da educação, essa pesquisa objetiva analisar as práticas de gestão da assistência estudantil no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), no *Campus* João Pessoa.

Vale destacar que o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES tem por finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação

superior pública federal. Seus objetivos estão voltados à redução dos efeitos das desigualdades sociais e regionais, ao enfrentamento dos elevados índices de retenção e evasão e à promoção da inclusão social pela educação.

De acordo com o PNAES, as ações da assistência estudantil devem viabilizar igualdade de oportunidade, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e/ou evasão decorrentes de precária condição financeira. Como público alvo, o PNAES elege, prioritariamente, os estudantes egressos da rede pública de educação básica e/ou aqueles com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio.

Quanto à gestão da assistência estudantil é recomendado às Instituições de Ensino superior – IFES o estrito cumprimento dos objetivos previstos no plano e a definição de mecanismos de acompanhamento e avaliação permanente do PNAES. Os recursos correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente repassadas às IFES pelo Ministério de Educação.

Isto posto, afirmamos que o presente estudo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, intitulado **GESTÃO EDUCACIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: uma análise das práticas de gestão da assistência estudantil no Instituto Federal da Paraíba *Campus* João Pessoa**, busca perseguir a questão norteadora que se pretende responder ao cabo desta investigação: Qual a percepção de estudantes, técnicos e gestores acerca das práticas de gestão dos programas (transporte, alimentação, moradia) da assistência estudantil no IFPB *Campus* João Pessoa, com vistas ao alcance das finalidades do PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens no ensino superior?

Assim, esse processo investigativo tem como objetivo geral analisar a percepção de estudantes, técnicos e gestores, das práticas de gestão dos programas (alimentação, transporte e moradia) da assistência estudantil no Instituto Federal de Paraíba *Campus* João Pessoa. As estratégias para atingir esse objetivo estão vinculadas aos quatros objetivos específicos que buscam: caracterizar as práticas de assistência estudantil no IFPB *Campus* João Pessoa quanto aos programas de permanência (alimentação, transporte e moradia); analisar as práticas de gestão da Política de Assistência Estudantil no *Campus* João Pessoa, no período de 2012 a 2015, no tocante ao cumprimento das finalidades do PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; identificar a percepção dos sujeitos envolvidos sobre as políticas e as práticas de gestão da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa; e propor ações que contribuam para o fortalecimento da assistência estudantil no âmbito do IFPB.

Nesse sentido, objetivando analisar práticas de gestão da assistência estudantil no âmbito do IFPB, notadamente no *Campus* João Pessoa, buscaremos na pesquisa qualitativa as condições necessárias à estruturação da pesquisa de modo a garantir flexibilidade e liberdade para explorar o fenômeno com profundidade.

Strauss (2008) entende que a questão de pesquisa em um estudo qualitativo é uma declaração que identifica o fenômeno a ser estudado, ou seja, ela informa ao leitor exatamente o que o pesquisador deseja saber sobre uma determinada problemática.

Para identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno, suas origens, suas fontes, e, assim, aprofundar o conhecimento da realidade que o permeia, nos acostamos à pesquisa explicativa (apesar de sua complexidade). Conforme Gil (2010, p. 28), “a pesquisa explicativa visa aprofundar o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas”. Todavia, reconhecemos que os

aspectos descritivos e explicativos são complementares para obtenção de explicações científicas.

Quanto às estratégias didático-metodológicas para coleta de dados, decidimos por recorrer à entrevista com três gestores da PAE (Diretor Geral, Diretora Administrativa e o Chefe do Departamento de Assistência Estudantil) e a formação de dois grupos focais, sendo: um com estudantes dos cursos superiores beneficiários dos programas de permanência (alimentação, transporte e moradia) e outro com os profissionais inseridos no contexto da prática que integram a Coordenação de Assistência Estudantil do *Campus* João Pessoa.

Para definição do grupo focal com os estudantes, a proposta inicial era contar com a presença de um estudante dos doze cursos existentes, todavia, no transcorrer da mobilização a proposta mostrou-se inexecutável por não conseguimos definir um dia e horário comum a todos. Assim, decidimos sentar com aqueles que estavam disponíveis no dia e horário previamente agendado. No debate travado no grupo focal com os estudantes contamos com a presença de dois alunos do curso de Engenharia Elétrica, dois de Licenciatura em Química, um de Negócios Imobiliários, um de Automação Industrial, um de Administração e um de Gestão Ambiental.

No tocante a participação dos alunos nos debate travado no grupo focal, importa registrar que alguns membros (mais extrovertidos) monopolizaram a discussão, apesar da mediação da pesquisadora. Fato este, que acabou por comprometer a participação plena de todos os membros do grupo.

Ball & Bowe (1992, *apud* Mainardes, 2006), nos seus estudos e pesquisas sobre a abordagem do ciclo de políticas, destacam a importância - na análise de políticas - de averiguar a (re) interpretação ativa que os profissionais com atuação na área fazem para relacionar os textos da política à prática efetiva. Conforme esse referencial

analítico, as políticas não são meramente implantadas, mas reimplantadas no contexto da prática.

Cumpramos esclarecer que a escolha do grupo focal neste trabalho de pesquisa deve-se à importância deste recurso como técnica que nos permite compreender os processos de construção da realidade do ponto de vista de determinados segmentos sociais, suas práticas cotidianas, as ações e reações aos fatos e eventos, assim como seus comportamentos e atitudes (MELO, 2010).

Nesses termos, justificamos a pertinência da técnica do grupo focal ou “entrevista em grupo”, como estratégia capaz de promover o debate entre os sujeitos da pesquisa acerca da problemática em foco. Todavia, ressaltamos que o diálogo foi permeado de tensões e embates decorrente das concepções de ser humano, de sociedade e de educação que ocupam o imaginário dos sujeitos comprometidos com a implantação da política.

A entrevista será operacionalizada mediante a definição prévia de pontos de interesse e consiste numa forma de diálogo em que uma das partes coleta dados e a outra se apresenta como fonte de informações. Este tipo de pesquisa, enquanto técnica de coleta de dados, fornece explicações ou razões acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, pretendem fazer, fazem ou fizeram (GIL, 2010).

Na mesma direção, Marconi e Lakatos (2009) afirmam que, no uso da entrevista como técnica de pesquisa científica, o interesse primordial do pesquisador é conhecer o significado que o entrevistado dá aos fenômenos e eventos do cotidiano.

Recorrendo à pesquisa documental, que, segundo Gil (2010), é a fonte primária de levantamento de dados restritos a documentos escritos ou não, buscaremos no banco de dados da Coordenação de Assistência Estudantil - CAEST, do *Campus* João Pessoa, documentos (relatórios, fichas cadastrais, perfil socioeconômico e cultural dos

estudantes, dentre outros) relativos à trajetória da assistência estudantil no período de 2012 a 2015. De posse dessas informações, faremos uma análise dos desdobramentos da AE no percurso formativo dos estudantes.

Quanto à fundamentação teórica, a temática em foco sinaliza para o aprofundamento de três categorias analíticas, a saber: políticas públicas (oficial e em uso); gestão no campo da educação - gestão burocrática, gestão gerencial e gestão democrática - e, por fim, adentramos com maior rigor e profundidade nas questões relativas à assistência estudantil na concepção do direito social e na perspectiva funcionalista e/ou assistencialista, de modo que nos permitiu investigar se as políticas e práticas de gestão do PNAES, no âmbito do IFPB *campus* João Pessoa, propiciam de fato a consecução das finalidades dos Programas de alimentação, transporte e moradia.

Foram analisados, ainda, leis, resoluções, decretos, regulamentos, plano de desenvolvimento institucional, consulta a monografias, dissertações, teses, artigos, editoriais e revistas. A metodologia constou, igualmente, de pesquisa bibliográfica, não para mera transcrição do já verificado/constatado, mas, sob novo enfoque ou abordagem, perseguir inéditas e instigantes conclusões.

Quanto à estrutura do trabalho, o capítulo introdutório visa apresentar os elementos, as ideias e as informações que justificam o presente estudo, a problemática que ensejou essa investigação e que se pretende desvelar através desta pesquisa, os objetivos a serem alcançados e os procedimentos metodológicos com vistas ao alcance dos objetivos determinados.

O segundo capítulo versa sobre as políticas e práticas de gestão da assistência estudantil desenvolvidas na contemporaneidade no Instituto Federal da Paraíba, *Campus* João Pessoa. Buscar-se-á estabelecer diálogo permanente com os textos do Programa Nacional de Assistência Estudantil(PNAES) e da Política de Assistência Estudantil

(PAE) do IFPB, instrumentos balizadores das ações materializadas no *lócus* deste estudo. Assim, a perspectiva é de verificar a implantação dos textos políticos no contexto da prática.

No terceiro capítulo, os esforços foram direcionados à trajetória das políticas de assistência estudantil no Brasil, na busca pelas motivações que resultaram no surgimento da política em um momento específico. Nesse sentido, o foco são as contradições e mediações presentes em cada contexto histórico (contexto econômico e político, contexto social e cultural), sem descuidar das influências de grupos de pressão e movimentos sociais (MAINARDES 2011, p.158).

No quarto capítulo apresentamos os resultados da pesquisa, e no quinto, e último, as considerações finais, quando refletimos sobre os achados da pesquisa e buscamos apontar contribuições para a melhoria das políticas e práticas de gestão da assistência estudantil no âmbito do PAE / IFPB *Campus* João Pessoa.

2 DO DISCURSO OFICIAL ÀS PRÁTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAL: UM ENFOQUE A PARTIR DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

As questões relacionadas à educação não podem ser analisadas desvinculadas da realidade social, econômica, cultural e política da sociedade brasileira, pois a educação reflete em seu bojo as contradições, os limites e as possibilidades sociais. Em outros termos, nenhum fenômeno pode ser compreendido quando analisado sem considerar os diferentes contextos, os recursos, as desigualdades regionais e/ou as capacidades locais.

Sob essa ótica, teóricos da abordagem centrada no Estado, a exemplo de Ozga (2000), compreendem que a análise adequada de políticas e práticas educacionais deve, necessariamente, ter como ponto de partida a relação Estado x capital, pois compete ao Estado, nesse contexto, apoiar o processo de acumulação do capital, assegurar as condições necessárias a sua reprodução e legitimar o modo de produção capitalista.

O capital, em seu movimento de valorização, produz a sua *invisibilidade do trabalho e a banalização do humano*, condizente com a indiferença ante a esfera das necessidades sociais e dos valores de uso. Potencia exponencialmente as desigualdades inerentes a essa relação social, as quais são hoje impensáveis sem a ativa intermediação do Estado capitalista e das políticas econômicas e sociais implementadas. (IAMAMOTO 2007, p. 53)

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a existência de políticas públicas nos marcos do capitalismo é um fenômeno indissociável da estrutura da sociedade burguesa, portanto, um recurso necessário às condições objetivas de produção e reprodução do sistema capitalista. Pois, é no esgarçamento das relações sociais (entre capital e trabalho) próprias do modo de produção capitalista que surgem os fundamentos e os argumentos teórico-históricos à instituição das políticas. Como desdobramento da correlação de forças entre capital e trabalho, as classes dominantes estabelecem um

pacto para atendimento das necessidades sociais dos trabalhadores sem, obviamente, romper com a lógica da acumulação e da racionalidade do lucro, e institucionaliza, via Estado, as políticas de proteção social ancoradas em direitos e garantias sociais (MOTA, 2008, p. 27).

Para efeito desta análise, política pública é entendida como um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado na perspectiva de garantir direitos a determinados segmentos social, cultural, étnico, ou econômico com vistas à redução das diferenças existentes no contexto de uma sociedade dividida em classes sociais. Conforme Scheeffer (2014), uma política pública busca essencialmente responder a um problema público. Para o autor, um problema torna-se público quando atores políticos (individuais ou coletivos, públicos ou privados) os consideram como um problema e atuam no sentido de resolver determinada situação que aflige uma parcela considerável da população.

No tocante às possíveis classificações e/ou categorizações das políticas públicas, recorreremos a (LOWI 1964, apud SCHEEFFER 2014), que propõe quatro tipos de políticas públicas:

1. Políticas regulatórias que visam estabelecer padrões de comportamento, serviços ou determinados produtos para atores públicos e/ou privados. No âmbito geral, essas políticas são instituídas para avaliar alguns setores na perspectiva de normatizar ou implementar serviços e equipamentos, ou seja, está mais relacionada à legislação.
2. Políticas distributivas cujo traço primordial reside no fato de beneficiarem grupos específicos por meio de subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários e até mesmo incentivos e renúncias fiscais. Os custos dessas políticas são rateados por todos os cidadãos.

3. Políticas redistributivas que são vistas como um direito social ao buscar reduzir as desigualdades sociais existentes no contexto da sociedade. O termo redistribuição nos remete a ideia de um impacto diferenciado dessas políticas no conjunto das classes sociais. Um exemplo emblemático dessa política no Brasil é o Programa Bolsa Família.
4. Políticas constitutivas também denominadas de políticas primárias definem as regras necessárias à elaboração de políticas públicas. Uma particularidade dessa política é que a mesma encontra-se acima das demais. Podem ser consideradas políticas constitutivas as regras do sistema eleitoral, a distribuição de competências entre os três poderes, assim como as regras para participação popular no âmbito do estado.

Atualmente, no Brasil, com a assunção das forças conservadoras que tomaram de assalto o poder verifica-se uma profusão de decretos, pareceres, medidas provisórias que alteram significativamente os rumos das políticas públicas no país. Cumpre registrar que as mudanças em pauta sequer passaram pelo crivo da sociedade. Assim, frente a hegemonia do modelo de centralização do poder as reformas políticas em curso no país apontam, dentre outras questões, para o desmonte das conquistas sociais consagradas na Constituição Federal, expressas nas políticas redistributivas implementadas pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Mesmo compreendendo que a problemática filosófica-política do Estado exige um aprofundamento que não cabe nesse estudo, decidimos por abordar superficialmente os dois modelos teórico-práticos que mais se aproximam da trajetória da sociedade brasileira, quais sejam: as perspectivas liberal e social democrática.

A concepção liberal/neoliberal, que tem em Adam Smith um dos seus pioneiros, surgiu no século XVII e tem como princípio fundamental a maximização da liberdade

individual frente à minimização do Estado. Na arena política o Estado não deve interferir na vida privada dos indivíduos. No âmbito econômico aposta na lei da oferta e da procura como alternativa à auto-regulação e ao equilíbrio do mercado (SCHEEFFER, 2014). Após a crise de 1929, ressurgiu no cenário mundial com um “novo liberalismo” e se apresenta como uma alternativa de enfrentamento do Estado intervencionista e de bem-estar social, afinal, “nada é mais estranho ao desenvolvimento do capitalismo do que um Estado regulador” como afirma Netto (2009, p. 24).

Para a concepção social-democrática formulada pelo economista e teórico inglês John Keynes, o capitalismo é dotado de qualidades irracionais que necessitam ser controladas, com vistas à sua humanização. Essa corrente, apesar de reconhecer os efeitos nefastos do mercado, acredita na superação destes problemas via intervenção do Estado no mercado e na vida das pessoas. Compete ao Estado ofertar bens públicos que o mercado não pode assegurar ou o faz parcialmente. É também defensor da presença marcante do Estado nos rumos da economia e em nos demais setores da sociedade. O fato é que as alternativas sócio-políticas do Estado no capitalismo monopolista comportam matizes que vão de um extremo a outro – do *Welfare State* ao fascismo (NETTO, 2009, p. 28).

Com essa breve introdução, tendo como fio condutor os estudos sobre os ciclos de políticas educacionais de Bowe e Ball (1992) que compreendem o desenvolvimento epistemológico das ciências humanas, a exemplo da educação, como mecanismo político intimamente vinculado ao gerenciamento prático dos problemas sociais e políticos, buscaremos analisar, numa perspectiva de “totalidade”, o contexto da prática de gestão da política de assistência estudantil materializada no Instituto Federal da Paraíba (IFPB).

Urge destacar que o ciclo de políticas desenvolvido pelos ingleses Stephen J. Ball e Richard Bowe, pesquisadores renomados no campo da política educacional, constitui-se em um instigante e desafiador referencial teórico à análise de políticas na atualidade, pois ressalta a natureza complexa e controversa da política educacional, os processos micropolíticos e a intervenção dos profissionais que lidam com a política (MAINARDES, 2006).

As ideias centrais do ciclo de políticas na abordagem de Ball & Bowe inicialmente constavam de três arenas políticas, quais sejam: a política proposta, a política oficial e a política em uso. Logo, verificando uma certa rigidez nessa formulação os autores apresentam uma versão mais refinada do ciclo de políticas. Essa nova formulação indica que o foco da análise de políticas deve incidir sobre o contexto de influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática. Não satisfeito, em 1994, Ball expande o ciclo de políticas acrescentando mais dois contextos aos já formulados: o contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política (IDEM, p. 96).

Quadro 1 – Contextos de um ciclo articulado para análise de políticas

a) Contexto de Influência	É nessa arena que os grupos em disputa lutam para influenciar na definição das finalidades sociais da educação. É também onde os conceitos se consolidam e transformam-se em discurso de base para a política.
b) Contexto de Produção do Texto	O fato dos textos políticos resultarem de disputas e tensões envolvendo interesses de grupos divergentes aproxima o contexto da produção do texto do contexto de influência. Lembrando que o elenco dos textos produzidos deve ser situado no momento sócio-histórico e político de sua elaboração.
c) Contexto da Prática	É onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos que podem resultar em mudanças impactantes na política original.

d) Contexto dos Resultados/Efeitos	Retrata a análise dos rebatimentos da política nos enfrentamentos das desigualdades sociais existentes na sociedade na perspectiva de averiguar em que medida a política alcançou suas finalidades.
e) Contexto da Estratégia Política	Aponta para a definição de estratégias necessárias para enfrentar as disparidades criadas e/ou reproduzidas pela política em questão. Esse contexto foca em questões voltadas à justiça social, liberdade e equidade.

Fonte: Bowe & Ball apud Mainardes (2006).

Todavia, apesar da interdependência entre os contextos, esclarecemos que neste estudo, particularmente, nosso foco estará direcionado ao texto da política e ao contexto da prática. Importa-nos, agora, analisar a formação do discurso da política em tela e as interpretações e traduções que os sujeitos executores da prática fazem da política. No decorrer do processo serão expostas as fraturas, as tensões, as resistências, acomodações e conformismos presentes dentro e entre os diversos espaços da prática.

Figura 1 – Ciclo contínuo das categorias que emergem no Contexto da Prática



Fonte: Bowe & Ball apud Mainardes (2006).

2.1 Entre a política e a gestão: os diferentes contextos

A discussão sobre política educacional comporta um processo que ultrapassa os muros escolares, sem obscurecer, porém, a importância da escola como espaço privilegiado de produção e apropriação do conhecimento sistematizado. Todavia, há que se ter em mente que o processo educativo é mediado pelo contexto sociocultural, pelas condições objetivas postas ao ensino-aprendizagem e pelos processos de organização e gestão (DOURADO, 2007).

Pesquisas no campo da educação em âmbito nacional e internacional demonstram que essa é uma área de investigação em permanente busca de consolidação. Essa constatação revela a fragilidade e os limites dos debates teórico-metodológicos que vêm sendo travados nessa arena. Contudo, na atualidade observa-se um significativo aumento de pesquisas (com referencial pós-estruturalistas e pluralistas), publicações e eventos sobre políticas educacionais (MAINARDES, 2011).

Assim, inspirada em Dourado (2007), Mainardes (2006), Ball e Bowe (2011), que nos convidam a analisar as políticas com um olhar atento às influências e determinações ocorridas nos contextos macro e micro, sem obscurecer o fato dessas duas dimensões estarem inter-relacionadas social e historicamente, buscaremos compreender as relações entre o nível global com o contexto local no trato da gestão das políticas educacionais.

Nessa mesma direção, Dourado (2007) afirma que:

[...] a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações

sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade (DOURADO, 2007, p. 922).

O termo gestão é comumente confundido ou tomado como sinônimo de direção. Porém, gestão é a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos necessários ao alcance dos objetivos da organização (LIBÂNEO, 2003). Para o autor, a direção está contida na gestão. Quanto à direção, princípio e atributo da gestão, compete a esta articular o trabalho coletivo das pessoas, orientando-as no rumo dos objetivos.

Pensar a organização escolar é estabelecer as condições necessárias ao alcance das metas e objetivos educacionais previstos na política, considerando que compete à gestão a definição de estratégias de ação com vistas ao cumprimento de suas finalidades. Todo esse processo é conduzido por pressupostos filosóficos, sociais e educacionais, em consonância, obviamente, com uma determinada concepção de ser humano, de mundo e de sociedade.

No cenário contemporâneo, dilemas e conflitos interiores e exteriores à gestão escolar vêm pautando a agenda de diversos estudiosos do campo da educação, a exemplo de Libâneo (2003), Garcia (2004), Boneti (2004) e Castro (2007), dentre outros.

Para Garcia (2004), gestão educacional é um conjunto de ações articuladas de políticas educativas de responsabilidade solidária dos entes federados (União, Estados e Municípios) com vistas ao cumprimento do dever constitucional de ofertar educação pública, gratuita e de qualidade para todos. Não obstante, o autor afirma que a educação no país vive dilemas decorrentes de um modelo que dista, e muito, da almejada busca de eficiência.

Boneti (2004), por sua vez, ao analisar a gestão nos marcos do capitalismo conclui que o papel da gestão escolar nesse contexto aponta para três grandes e instigantes questões:

1. A imprescindível organização da sociedade civil e sua efetiva participação nos rumos da escola pública, considerando que o envolvimento da comunidade na gestão pode vir a rebater na organização da sociedade extra muro escolar.
2. Investimento na formação de sujeito social, aqui entendido como ator social coletivo que dá significado a sua experiência.
3. Fortalecimento do microcontexto em contraposição ao contexto global.

Corroborando a tese da importância do fortalecimento da identidade local, Sposati (2009), nos alerta que o território tanto pode ser um espaço de colônia, de acolhimento, de comunhão, de sociabilidade, como pode ser gerador de vulnerabilidades sociais provocadoras de sequelas e danos ou de privações e fragilidades.

Nesse sentido, Castro (2007) exalta a participação da comunidade escolar no processo decisório como estratégia de fundamental importância à melhoria da qualidade da escola. Para isso, há que se romper com o corroído modelo burocrático de gestão pública, analisado pela teoria weberiana, com normas e regulamentos rígidos vigentes nas últimas décadas do século XX, substituindo-o por uma estrutura de gestão descentralizada e favorável à criação de espaços colegiados necessários à participação da comunidade escolar nos processos decisórios.

Dourado (2007) compreende que a gestão educacional deve ter por horizonte uma ampla concepção de gestão que considere a centralidade das políticas educacionais, os projetos pedagógicos, bem como, a necessária instauração de processos de

participação e decisão nos rumos da escola, com vistas à consolidação do direito social à educação arbitrado e difundido pela Constituição Federal de 1988.

Não obstante, para além das variações estruturais e das possíveis divergências ideológicas presentes na análise destes estudiosos da gestão educacional, percebe-se um ponto em comum entre eles, qual seja: a defesa intransigente da participação dos sujeitos coletivos nos rumos do sistema educativo e da escola como uma necessidade premente à construção de uma nova e emancipada cultura organizacional escolar.

De modo articulado à discussão aqui travada no campo da gestão educacional, buscamos nos marcos regulatórios, sobretudo, na Constituição Federal⁵, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁶ e no Plano Nacional de Educação⁷, amparo legal com vistas à implantação da gestão nos sistemas de ensino do país. Porém, considerando a importância e as implicações da gestão na concretude das políticas públicas de educação consideramos que a gestão do sistema educacional foi abordada com muita superficialidade nesses instrumentos legais.

No tocante à gestão educacional, historicamente as experiências de gestão nesse campo no Brasil transitam por três distintos modelos: a gestão burocrática, a gestão gerencial e a gestão democrática.

⁵ Constituição Federal 1988, Art. 206, inciso VI.

⁶ Lei nº 9.394/96, no inciso VIII do art. 3º.

⁷ PNE (2011 a 2020).

2.1.1 Gestão Burocrática

A gestão burocrática tem como referência a teoria weberiana de organização burocrática. O foco dessa teoria concentra-se na racionalidade, sistematização dos processos e hierarquia dos cargos, com vistas ao alcance da produtividade e eficiência da estrutura organizacional. Para esse modelo de gestão, a escola é um espaço neutro que deve funcionar racionalmente em busca dos melhores indicadores de eficácia e eficiência.

No tocante à administração, a gestão inspirada no modelo burocrático weberiano é composto por um elenco de normas e princípios com vistas à instauração de um aparato administrativo hierarquizado com limites definidos de autoridades.

Nessa direção Weber (1982)⁸, afirma que os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade na organização burocrática resultam em um sistema marcadamente ordenado, de mando e subordinação no qual há uma supervisão dos postos subalternos pelos superiores. O autor ressalta ainda que esse princípio encontra-se em todas as organizações burocráticas independentemente de sua filiação partidária, do seu caráter “público” ou “privado”, “sagrado” ou “profano”.

Afirma, ainda, o supracitado autor que:

a burocratização é ocasionada mais pela ampliação intensiva e qualitativa e pelo desdobramento interno do âmbito das tarefas administrativas do que pelo seu aumento extensivo e quantitativo. Mas a direção tomada pela burocratização e as razões que a ocasionam variam muito. (WEBER, 1982, p. 246)

⁸ Ensaios da Sociologia de Max Weber (1982), capítulo que aborda questões relativas às características da burocracia moderna.

O surgimento da burocracia moderna no século XIX deve-se à necessidade premente de assegurar o processo evolutivo da burocracia patrimonialista nos marcos do capitalismo. Esse processo se diferencia ao demarcar com precisão a fronteira entre público e o privado. Todavia, conforme Bresser-Pereira (2005), há bastante similitude entre a nova matriz e a matriz original quanto à afirmação do poder do Estado.

A gestão burocrática ou tecnicista é um modelo adotado pelos países capitalistas para resolução dos seus problemas que, contrarrestando os princípios clássicos do liberalismo econômico, defendia o intervencionismo estatal pela via do Estado de Bem-Estar Social⁹. Estamos falando da chamada “era de ouro do capitalismo”, período de pleno emprego e de ampliação de direitos sociais. Importa registrar que o Estado de Bem-Estar Social no Brasil (entre avanços e recuos) nunca se consolidou efetivamente

Dentre as características presentes no modelo de gestão burocrática, destacamos a necessidade das ações serem conduzidas mediante o estabelecimento de normas, o formalismo na divisão do trabalho, hierarquização dos cargos, definição rígida de regras e normas para desempenho de cada cargo, seleção de pessoal realizada por mérito, distinção entre propriedade e administração (TRAGTENBERG, 1980; apud TAVARES, AZEVEDO, MORAIS 2014).

De acordo com a concepção científico-racional, também denominada de burocrática e/ou tecnicista, a escola é um espaço neutro que deve funcionar racionalmente em busca dos melhores indicadores de eficácia e eficiência. Ademais,

⁹ Para os funcionalistas e marxistas, o Estado de Bem Estar Social ou Welfare State surge como resultado dos avanços dos direitos dos cidadãos e da democracia, ou como produto da mobilização sindical e da luta política entre classes (FIORI, 1997). Assim, o Estado é o agente regulador de toda vida social, política e econômica do país em parceria com os movimentos organizados da sociedade.

como nesse modelo de gestão há uma forte hierarquização de funções, o poder é centralizado e o planejamento é feito em gabinetes sem a participação dos segmentos envolvidos e comprometidos com o processo educativo (LIBÂNEO, 2003).

A ideia da escola como um “espaço neutro” tem sua face atual expressa no Projeto Escola Sem Partido (PLS 193/2016, PL 1411/2015 e PL 867/2015). Esse projeto visa eliminar o debate ideológico no ambiente escolar e restringir os conteúdos de ensino a partir de uma pseudo ideia de neutralidade do conhecimento (Revista Carta Capital, 2016).

Essa proposta contraria o princípio constitucional do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, bem como o da liberdade de aprender, de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Nessa contextura, o projeto “Escola Sem Partido” transformou-se em um mecanismo de disputa para consolidar retrocessos previstos no Golpe de 2016 no tocante aos Direitos Humanos.

Conforme parecer do Ministério Público, o PL que trata da Escola Sem Partido é inconstitucional pois *“está na contramão dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, especialmente os de ‘construir uma sociedade livre, justa e solidária’ e de ‘promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação’*” (Nota Técnica do Ministério Público, 2016).

Na trincheira da resistência recorremos a Freire que, com seu notável gosto pela rebeldia, traduz com muita lucidez os desafios atuais impostos à educação no país e, por consequência, ao professor educador:

[...] nunca precisou o professor progressista estar tão advertido quanto hoje [...] da esperteza com que a ideologia dominante insinua a neutralidade da educação. Desse ponto de vista, que é reacionário, o espaço pedagógico, neutro por excelência, é aquele em que se *treinam*

os alunos para práticas apolíticas, como se a maneira de estar no mundo fosse ou pudesse ser uma maneira neutra (FREIRE, 1996, p. 98).

São tempos sombrios pautados pela retomada dos discursos xenófobos, homofóbicos, intolerantes... Tempo que exige de nós firme posicionamento contra a barbárie que ameaça nossa humanidade. Tempo de anunciar, como nos instiga Paulo Freire, a solidariedade enquanto compromisso histórico de homens e mulheres capazes de lutar sem trégua pela instauração de uma “ética universal dos seres humanos” (Idem, 1996).

2.1.2 Gestão Gerencial

A gestão gerencial surge no final do século XX - no contexto da globalização - com alternativa ao modelo de desenvolvimento vigente. As estratégias básicas desse modelo consistiam na redução do poder intervencionista do Estado na economia, e ainda, na redução do tamanho do próprio Estado. Medidas essas que resultariam na privatização de empresas e de serviços públicos. Portanto, a gestão gerencial tem como premissa básica a busca pela eficiência por meio de instrumentos de gestão contendo estratégias necessárias ao alcance das metas e dos indicadores sociais.

Nesse contexto histórico, surge a administração pública gerencial, também denominada como a “nova administração pública”, como resposta à crise do Estado; como estratégia de enfrentamento da crise fiscal; buscando reduzir custos e dar mais eficiência administrativa aos serviços prestados pelo Estado e, sobretudo, proteger o patrimônio público contra o livre e aberto sistema de corrupção.

Para a abordagem gerencial, os Estados democráticos contemporâneos não são meros instrumentos garantidores da propriedade e dos contratos, mas instâncias responsáveis pela formulação e implantação de políticas públicas estratégicas na área

social, científica e tecnológica de interesse da sociedade. Pois, o mundo globalizado exige do Estado novas competências, novas estratégias administrativas e novas/modernas instituições (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Confrontando o modelo de gestão burocrática com o modelo gerencial, percebe-se que o primeiro concentra-se nos processos, enquanto o segundo ocupa-se em definir procedimentos para contratação de pessoal; em satisfazer as demandas impostas pelos cidadãos e orienta-se pelo resultado (Idem, 2005).

Quanto às características mais gerais da administração gerencialista constam a centralidade no cidadão; a confiança depositada nos políticos e nos funcionários; a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação; o contrato de gestão como instrumento dos gestores públicos (Idem, 2005). Em resumo: a reforma gerencial veio com o intuito de controlar os gastos dos serviços públicos, melhorar a qualidade dos serviços, investindo na descentralização administrativa e garantindo maior autonomia às agências e departamentos (CASTRO, 2007).

Destarte, mediadas ideologicamente por organizações bilaterais, multilaterais e internacionais os países desenvolvidos e/ou em desenvolvimento decidem modernizar a gestão educacional, considerada, então, ineficiente e burocrática. Sob essa ótica, a modernização e descentralização da gestão educacional consistiam no horizonte para assegurar a melhoria da qualidade da escola, aumentar sua eficiência, eficácia e produtividade (Idem, 2007).

2.1.3 – Gestão democrática

No tocante ao modelo de gestão democrática, também denominado de gestão participativa, que integra a agenda dos movimentos sociais engajadas na luta em defesa

de um projeto de educação pública, democrática, emancipatória, laica, inclusiva e socialmente referenciada. Os princípios da gestão democrática apontam para a participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social. Importa destacar que esses princípios não são exclusivos desse modelo de gestão, pois, alguns desses princípios também são encontrados nos demais modelos de gestão.

Para Demo (1994), uma política emancipatória se funda na cidadania organizada dos interessados e atenta para o cuidado de assegurar a estes as condições essenciais e necessárias ao enfrentamento das desigualdades sociais.

Como a gestão democrática é fundamentada no preceito da participação política na tomada de decisão, uma escola que prima pela gestão democrática convoca a comunidade (alunos, professores, gestores, pais e comunidade em geral) a partilhar as responsabilidades pelos rumos da escola. Importa ressaltar, contudo, que a participação da comunidade não exime o poder público de sua responsabilidade em prover as condições necessárias à manutenção das escolas.

Nessa direção, Demo (1994) afirma que a política emancipatória (fim último da concepção de gestão democrática da educação) se funda na cidadania organizada dos interessados e atenta para o cuidado de assegurar a estes as condições essenciais e necessárias ao enfrentamento das desigualdades. Ou seja, não trabalha com sujeitos manipulados, mas com sujeitos coparticipantes e codecisórios.

Para Castro (2007), a concepção de modernização escolar presente no modelo de gestão descentralizada é aberta à formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional. Por essa via, busca-se estabelecer uma cultura organizacional ancorada nos princípios de gestão estratégica de controle racional, eficiência e eficácia.

Como estratégia de participação na gestão das escolas são estabelecidas instâncias colegiadas de poder a partir dos conselhos escolares, grêmios estudantis,

conselhos de controle social, eleições de diretores e a obrigatoriedade de elaboração do Projeto Político Pedagógico. Para Norberto Bobbio, uma democracia pressupõe a existência de um conjunto de regras que buscam estabelecer quem, num determinado segmento social, está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos (CRUZ, 2004).

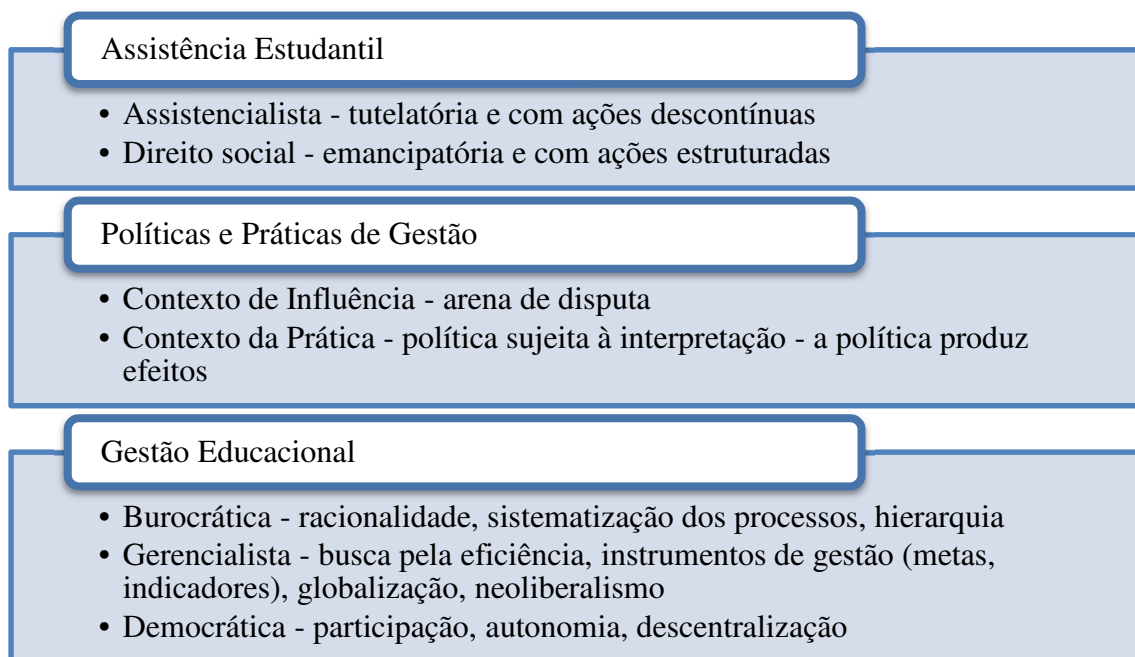
Por esse viés, a organização escolar assume o caráter intencional de suas ações e instiga a participação da escola no contexto sociocultural e político em que está inserida com vistas ao desenvolvimento da comunidade e de seus cidadãos. Percebe-se, portanto, a existência de um consistente vínculo entre democracia e cidadania.

É essa perspectiva de gestão pública que se encontra presente nos marcos regulatórios do sistema de ensino brasileiro (CF, LDB e PNE). A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Art. 206, inciso VI que o ensino público será ministrado com base na gestão democrática e em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que referenda essa determinação em seu Art. 3º, inciso VIII. Esses mesmos princípios (participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social) também são encontrados no “espírito” do decreto que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

Nessa perspectiva, a implantação do PNAES vem mobilizando em todas as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES do país forças políticas que disputam sem trégua a direção social da assistência estudantil nos marcos das IFES, na luta por consolidar o PNAES como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais presentes no ambiente escolar. Em suma: promover o encontro da educação com a realidade social dos estudantes.

Para melhor expressar o encontro da educação com a vida cotidiana dos estudantes, decidimos por elaborar um mapa conceitual com as categorias analíticas que fundamentam esse estudo, quais sejam: assistência estudantil, políticas e práticas de gestão e gestão educacional.

Figura 2 - Mapa Conceitual das categorias analíticas presentes nessa investigação



Elaboração própria (2016), baseado em Kowalski (2012), Couto (2010), Ball (2012), Bresser-Pereira (2005).

A trajetória da assistência estudantil no Brasil é demarcada por duas concepções diametralmente opostas. A concepção assistencialista configurou um padrão arcaico de relações presentes nesta área de responsabilidade do Estado, com práticas tutelatórias e ações descontínuas que descaracterizam direitos e despolitizam os conflitos sociais. Essa perspectiva caracterizou-se historicamente como uma *não política* como ações pontuais, secundárias e marginais no conjunto das políticas públicas (COUTO, YASBEC, RAICHELIS, 2010).

Na contemporaneidade a assistência estudantil foi alçada à condição de direito social por meio do Plano Nacional de Assistência Estudantil. Com ações macrossociais organicamente estruturadas, o PNAES surge como mecanismo de enfrentamento das vulnerabilidades sociais e culturais existentes no ambiente escolar. Nesses termos, as ações do PNAES visam enfrentar problemas com moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, creche, apoio pedagógico e aprendizagem de estudantes com deficiência.

Na análise das políticas e práticas de gestão da assistência estudantil no âmbito do IFPB teremos como fio condutor a abordagem do ciclo de políticas criado por Ball e Bowe para pesquisa no campo das políticas educacionais. Ressaltamos que o processo político introduzido pelos autores prevê a existência de um ciclo contínuo composto de cinco arenas políticas, contudo, para fins desta investigação, estaremos atenta às contribuições do contexto de influência e do contexto da prática, tal e como explicitado anteriormente.

Para Mainardes (2011), é no contexto de influência que grupos disputam para influenciar a definição das finalidades sociais e o sentido da educação. Agem nesse contexto os movimentos sociais organizados, os partidos políticos, os governos, o legislativo e os organismos multilaterais. É, portanto, nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e assumem o discurso de base para formatação da política.

A arena da prática, conforme Ball e Bowe (2011), é o espaço onde a política é visceralmente sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem comprometer a política original. Assim, pode-se inferir que os autores dos textos não têm o controle absoluto do significado dos seus textos. A interpretação do significado dos textos é conduzida pela concepção de mundo, de ser

humano, e de sociedade que ocupa o imaginário dos sujeitos que atuam no contexto da prática.

Portanto, é na perspectiva de averiguar a interpretação que os operadores do direito fazem do texto da política de assistência estudantil do IFPB que nos decidimos por essa investigação. No percurso estaremos, ainda, confrontando o discurso da política com as práticas de gestão materializadas no *Campus* João Pessoa.

Ante o exposto, fica evidenciado que o fio condutor desta investigação constitui, em si mesmo, um caminho permeado de embates e contradições legitimadas pela riqueza da vida social. Como o caminho não acabou, no próximo capítulo estaremos nos debruçando sobre os caminhos da assistência estudantil no Brasil, com um olhar voltado à sua materialidade no âmbito do IFPB.

3 TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL E NO IFPB: DO ASSISTENCIALISMO À PERSPECTIVA DOS DIREITOS

Por trás da política social existe a questão social, definida [...] como a busca de composição [...] de alguns privilegiados que controlam a ordem vigente e a maioria dos excluídos que a sustenta (DEMO, 1994, p.14).

As reflexões apresentadas neste capítulo estão voltadas à trajetória da Assistência Estudantil no Brasil e no Instituto Federal da Paraíba, enquanto política pública social que na contemporaneidade estabelece um conjunto de ações com vistas à redução das desigualdades socioeconômicas e a promoção da justiça social¹⁰ no percurso formativo dos estudantes, considerando que o desafio da inclusão pela educação impõe à assistência estudantil a responsabilidade de garantir a todos, notadamente àqueles em vulnerabilidade social, as reais e concretas possibilidades de desenvolverem seu potencial, sua inteligência e suas habilidades.

No transcorrer, estaremos abordando os marcos políticos e sócio-históricos que delimitam as diversas concepções presentes na trajetória da assistência estudantil no Brasil. Pesquisas bibliográficas evidenciam que as primeiras iniciativas de ações concretas no campo da assistência estudantil no país ocorreram nos fins da década de 1920. Nessa perspectiva, estaremos transitando no período que compreende 1920 a 2015, referenciando, como ponto de inflexão, o ano de 2010, com a promulgação do Decreto nº

¹⁰ Para John Rawls (2006), a justiça - no contexto de uma sociedade marcada pela desigualdade - não propõe a eliminação das diferenças, mas busca amenizá-las com vistas ao alcance de uma ordem social mais justa, fraterna e solidária.

7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Perseguindo os objetivos deste capítulo, adentramos nas políticas e práticas de gestão da assistência estudantil operacionalizada no IFPB, particularmente no *Campus* João Pessoa, *locus* desta investigação. Para direcionar nosso olhar com vistas ao alcance destes objetivos, estaremos em permanente interlocução com os instrumentos legais (PNAES, PAE, Regulamento dos Programas de alimentação, transporte e moradia do IFPB) que amparam e resguardam a execução dos serviços prestados aos estudantes pela instituição a título de assistência estudantil.

Outro quesito necessário à análise desta política diz respeito à organização das práticas de gestão da Política de Assistência Estudantil no âmbito do IFPB e a narrativa que justifica tal arquitetura, pois as políticas se efetivam e ganham materialidade na prática e estão sempre operacionalizadas em algum tipo de fluxo, no processo permanente de tornarem-se algo mais (BALL, 2011).

3.1 Breves anotações sobre a história da assistência estudantil: do assistencialismo ao direito

As primeiras iniciativas na área da assistência estudantil ocorreram nos fins da década de 1920, mais precisamente em 1928, no contexto socioeconômico e político de transição do chamado modelo primário exportador¹¹ (onde o complexo cafeeiro

¹¹ Esse período também é conhecido como Grande Depressão em decorrência da maior crise econômica mundial do capitalismo registrada até então. Crise deflagrada pelo sistema financeiro americano que gerou pânico na Bolsa de Nova York.

predominava) rumo à industrialização quando o Governo Washington Luís constrói, em Paris, a “Casa do Estudante Brasileiro¹²”, destinada aos filhos das elites do país.

Assim, conforme Lima (2012):

Desde sua gênese, a necessidade de expansão do acesso à educação superior [...] caracterizou-se pela marca de um intocável privilégio social, cuja expansão começava e terminava nas fronteiras das camadas dominantes, conduzida pelos interesses privados. (LIMA 2012, p. 628)

Quanto à assistência estudantil nos marcos da educação profissional, os registros sinalizam para ações pontuais desde sua fundação por meio do Decreto N° 7.556, de 23 de setembro de 1909, pelo então Presidente Nilo Peçanha. Na Paraíba, a então denominada Escola de Aprendizes Artífices ofertava cursos de serralharia, marcenaria, tipografia, alfaiataria, sapataria e encadernação, e era concebida como estratégia de reordenamento social dos desvalidos da sorte e/ou desajustados sociais, principalmente, em decorrência do êxodo rural que levou famílias a buscarem nas cidades melhores condições de vida, objetivando qualificar jovens das camadas mais pobres da população para o setor produtivo.

Como os estudantes, à época, eram considerados doentes e frágeis, a assistência estudantil se fez presente com ajuda médico-social, médico-odontológica, com orientação familiar e auxílios transporte, vestuário e alimentação.

Avançando no recorte temporal, verificamos que a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, N° 4.024/61, dedicou especial atenção à área social na

¹² A casa era frequentada por estudantes “carentes” e membros da comunidade que se faziam passar por estudantes para usufruir do benefício. Sua manutenção era generosamente assegurada pelo governo brasileiro.

educação, quando responsabiliza os sistemas de ensino técnico a proverem, bem como orientarem, fiscalizarem e estimularem os serviços de assistência social, médico-odontológica e de enfermagem aos alunos.

Portanto, pode-se inferir que a ênfase das ações da assistência estudantil, nesse contexto, estavam direcionadas ao enfrentamento das questões relativas aos rebatimentos da pobreza na saúde do estudante.

Com a implantação do Plano de Assistência ao Estudante Técnico Industrial – PAETEI, no final da década de 1960, pelo Ministério da Educação e Cultura, o profissional do Serviço Social é inserido nos quadros das instituições de educação profissional do país.

No auge da ditadura militar é reformada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para o ensino de 1º e 2º Graus, profissionalizante de nº 5.692/71, que referenda medidas assistenciais com vistas à concessão de bolsas de estudos por meio do Programa Especial de Bolsa de Estudo (PEBE), o qual viabilizou, por muitos anos, a permanência de educandos na escola.

No transcorrer das décadas de 1970 e 1980, a assistência estudantil na então Escola Técnica Federal da Paraíba – ETEFPB – restringia-se ao programa bolsa de estudo destinado aos estudantes carentes do ensino médio e ao Programa Bolsa de Trabalho, instituído por meio do Decreto-Lei Nº 69.927/ 72, com vistas à integração do estudante no processo de desenvolvimento econômico e social do país. Cabe ressaltar que esses programas foram implantados no contexto sócio-histórico e econômico do chamado “milagre econômico”, em tempos de Ditadura Militar, cujos objetivos estavam centrados na aceleração do desenvolvimento do país por meio de um processo de modernização conservadora.

Com o processo de redemocratização do país, segmentos da sociedade civil se mobilizam em torno de um novo ordenamento jurídico, cuja luta resultou na Constituição Federal de 1988, que consagrou “O Estado Democrático de Direito”¹³. Reconhecemos que a Constituição Federal de 1988, ainda que conceitualmente, operou relevantes mudanças no panorama da educação brasileira ao proclamar a educação como direito social de todos.

Como dever do Estado e da família, o direito à educação deve ter em vista o pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, segundo apregoa o Art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Sabemos, contudo, que não basta declarar um direito, é necessário prover as condições indispensáveis à sua efetividade.

Assim, após muita luta (entre coesão e consenso), é aprovada, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que no seu Art. 3º, inciso I, declara a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola como um dos seus princípios basilares. Não obstante, contrariando o espírito democrático vigente no país, a LDB não prevê o financiamento da assistência estudantil. Deste modo, no tocante aos cuidados em prover as condições de permanência dos estudantes em vulnerabilidade social, não avançamos nas conquistas.

Como desdobramentos desse retrocesso no campo da inclusão social pela educação, os programas de assistência estudantil desenvolvidos até o final da década de 1990 ficaram restritos à bolsa de trabalho, monitoria, refeitório estudantil, assistência

¹³ O Estado democrático de direito é um conceito que designa o Estado que prima pela garantia e o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. Em um Estado de direito, as próprias autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras de direito. (SANTOS, 2011)

médico-odontológica, passes escolares e doação de óculos, medicamento, fardamento e o projeto de acompanhamento do representante de turma.

Como direito se conquista com luta, cumpre registrar a importância das universidades federais brasileiras na construção da assistência estudantil como direito social. Inquieta com as desigualdades sociais presentes no ambiente escolar, as universidades buscavam desde o início da década de 1980 desenvolver ações concretas e sistemáticas na área da assistência estudantil. Porém, apenas em 2007, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantil (FONAPRACE) elabora o Plano Nacional de Assistência Estudantil, que é submetido e aprovado pela Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Para subsidiar o PNAES, o FONAPRACE recorreu às Pesquisas do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras realizadas pelo seu Colegiado, nos períodos de 1996-1997 e 2003-2004.

Igualmente, há que se destacar o protagonismo da União Nacional dos Estudantes (UNE) pelo reconhecimento da assistência estudantil como direito inarredável dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior, quando no período de 1960, em plena ditadura militar, mobiliza os estudantes objetivando discutir a Reforma Universitária e os direitos dos estudantes. Esse embate histórico tem sua face atual expressa no III Seminário Nacional de Assistência Estudantil promovido pela entidade no período de 09 a 11 de maio de 2014, na Universidade Federal de Ouro Preto. Na oportunidade, a assistência estudantil adquire centralidade no movimento estudantil com vistas à permanência dos filhos da classe trabalhadora no ensino superior.

No curso desse desenvolvimento histórico, com os sujeitos coletivos organizados dando voz aos interesses e às necessidades dos filhos dos trabalhadores de

acesso e permanência no sistema de ensino, por fim, abrem-se as portas das Instituições de Ensino Superior públicas às camadas populares.

Nesses termos, a recente democratização do acesso das camadas populares à escola pública no Brasil deve-se às alterações existentes no modelo de organização social da produção e as pressões sociais - por mais acesso ao conhecimento sistematizado - que transformaram o sistema de ensino superior em um campo de disputa envolvendo o Estado, o mercado e a sociedade civil organizada. Como o Estado burguês precisa se legitimar para dar continuidade à sua funcionalidade econômica nos marcos do capitalismo monopolista, em determinado momento histórico, opera no sentido de acolher conteúdos de direitos e garantias sociais dos trabalhadores.

[...] o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado pode ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, e permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações mais imediatas. E que esse processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que faz emanar em toda escala societária. (NETTO, 2009, p. 29)

Como via de acesso, foram instituídas políticas de expansão e democratização do ensino superior a partir dos programas de incentivo ao acesso e à permanência do estudante na universidade, com ênfase no Programa Universidade para Todos (PROUNI), na Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), e ainda, no Programa de Integração da Educação Profissional com a educação básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA).

A evolução da educação superior no Brasil entre 2003 e 2014 beneficiou importantes regiões metropolitanas e, sobretudo, o interior do país com a criação de 18 universidades federais e a expansão das universidades federais já existentes por meio da construção de novos prédios, novos cursos, novas vagas e novos *Campus* (Hering & Ferreira, 2009; IPEA, 2008, apud Barbosa 2014), com destaque para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que, entre 2003 e 2016, construiu 500 novas unidades totalizando 644 *Campus* em funcionamento.

Não obstante, esses números são inexpressivos se comparados ao crescimento do mercado educacional representado pelo segmento particular e/ou privado. Censo da Educação Superior, realizado pelo INEP em 2014, aponta que 84,7% das instituições de ensino superior no país são privadas. Essa constatação evidencia a tentativa de escamotear a relação entre o público e o privado no contexto da educação superior no Brasil. A transferência de recursos públicos para instituições privadas de ensino, nesse cenário, surge como uma estratégia do Estado para dar enfrentamento às demandas que a rede pública de ensino não conseguiu suprir.

Contudo, no que tange às políticas de ações afirmativas voltadas à permanência de afrodescendentes, egressos de escolas públicas e daqueles com menor renda, as demandas no campo da educação foram incorporadas na agenda do Estado. Ademais, acesso, permanência e conclusão são elementos centrais e indissociáveis do compromisso do Estado com a educação ofertada, considerando que o mero acesso sem as necessárias condições de permanência e êxito acadêmico poderá representar mais um fracasso na vida desses cidadãos (MOURA, 2009).

Esse novo cenário requer uma tomada de decisão com vistas à instauração de um conjunto de medidas de enfrentamento das dificuldades de integração e afiliação ao

ambiente universitário enfrentadas pelos estudantes provenientes das classes trabalhadoras.

Nessa linha argumentativa, com uma visão macrossocial e política dos fenômenos que interferem na permanência e no êxito acadêmico, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto Nº 7.234 de 19 de julho de 2010, se propõe a viabilizar a igualdade de oportunidades, melhorar o desempenho acadêmico e agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condição financeira (BRASIL, 2010). Sua perspectiva é de enfrentamento dos efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência; democratização das condições de permanência; redução das taxas de evasão e retenção; e ao fomento da promoção social pela via da educação.

A assistência estudantil, enquanto mecanismo de direito social, tem como finalidade prover os recursos necessários para transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico, permitindo que o estudante desenvolva-se perfeitamente bem durante a graduação e obtenha um bom desempenho curricular, minimizando, dessa forma, o percentual de abandono e de trancamento de matrícula. (VASCONCELOS, 2010, p.609)

A institucionalização da assistência estudantil representa um marco na história contemporânea da educação brasileira. Primeiro, por remetê-la ao campo das políticas públicas sociais (onde se efetivam as seguranças sociais) de responsabilidade do Estado (SPOSATI, 2009). Segundo, por perceber os estudantes como sujeitos de direitos que trazem consigo as marcas das desigualdades sociais inerentes ao modelo econômico brasileiro. Terceiro, por introduzir um novo e instigante campo de efetivação dos direitos sociais. É o velho assistencialismo cedendo espaço para o alvorecer de uma nova e regulada assistência estudantil.

Não obstante, como toda política social afiançadora de direitos, a assistência estudantil é um campo que aglutina forças entre concepções, regulações, interesses, perspectivas, sem esquecer, obviamente, dos resquícios assistencialistas presentes em sua trajetória. Portanto, concordamos com a assertiva de Sposati (2009), quando afirma que aplicar uma política no contexto real exige a capacidade estratégica de enfrentar condicionalidades e desdobramentos nos elementos do presente e do passado que diferem do modelo a ser alcançado no futuro.

Assim, atenta as recomendações da autora, decidimos, respaldada por Kowalski (2012), conhecer os elementos do passado e do presente da assistência estudantil no Brasil. Cumpre ressaltar que na trajetória estaremos atenta aos rebatimentos do passado no alcance das finalidades da política em questão.

QUADRO 2 – Marco temporal do percurso histórico da assistência estudantil no Brasil

1928	Construção em Paris da “Casa do Estudante Brasileiro” pelo então Presidente Washington Luís.
1931	Decreto nº 1985/1931, pelo então Presidente Getúlio Vargas, representa o nascedouro da AE na universidade.
1934	A Constituição Federal no seu Art. 157 prevê o financiamento escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.
1946	Promulgação da Constituição Federal, no capítulo relativo à educação estabelece a oferta de assistência educacional aos alunos “necessitados” com atenção especial à saúde dos alunos.
1961	Nova Lei de Diretrizes e Bases proclama a assistência social como direito de todos os estudantes.
1970	Criação do Departamento de Assistência Estudantil (DAE) voltado para programas de alimentação, moradia e assistência médico-odontológica.
1987	Criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), congregando os Pró-Reitores, Sub-Reitores, Decanos, Coordenadores ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IFES do Brasil.
1988	A Constituição Federal avança na perspectiva da assistência estudantil como mecanismo de inclusão social dos filhos das classes trabalhadoras nas universidades públicas.
1996	Após longos e tensos debates é aprovada a LDB que, apesar de afirmar o direito à AE, não prevê o seu financiamento. ¹⁴
1998	A Conferência da Paris elabora a “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI”, com ênfase na importância da AE para a permanência.
2001	Aprovado o PNE que incentiva a adoção de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.
2004	Criação do ProUni, que objetiva conceder bolsas de estudos para alunos de baixa renda em IES privadas.
2007	Criação do PNAES com vistas à permanência de estudantes de baixa renda nos cursos presenciais das IFES.

¹⁴ É digno de nota o fato da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, sancionada no calor do processo de redemocratização do país, não prevê o financiamento da assistência estudantil, mesmo reconhecendo-a como um direito.

2010	Sancionado em 19 de julho o Decreto Lei nº 7.234 que institui o PNAES que proclama a assistência estudantil como política pública de direito. Na sequência são publicados o Decreto Lei nº 7.233, que trata dos procedimentos orçamentários e financiamentos, e o Decreto Lei nº 7.416, que trata da concessão de bolsas permanência para estudantes em vulnerabilidade social e econômica.
2011	Entra em vigência o PNE para o decênio 2011-2020 que reafirma a importância da AE como mecanismo de enfrentamento dos elevados índices de evasão nas IFES.

Fonte: Kowalski (2012).

Aprofundando a análise da trajetória da assistência estudantil no Brasil a partir do ponto de vista de Kowalski (2012), constatamos que a autora delimita três fases distintas da AE que expressam com evidência cada momento sócio-histórico, político e econômico do país.

A *primeira fase* (1928 a 1970) marcada pela AE restrita aos alunos de classe média que acessavam a universidade. Nessa fase, os benefícios conferidos não lograram êxito digno de registro no tocante à permanência de um número significativo de jovens nas universidades. Tampouco havia, em âmbito nacional, um projeto destinado exclusivamente à assistência estudantil.

Na *segunda fase* (1987 a 2004) o processo de abertura política e redemocratização do país cria condições favoráveis à implantação e implementação de políticas sociais. No campo da educação a luta travada girou em torno da universalização do acesso e implantação de uma gestão democrática comprometida com a formação do cidadão. Vale ressaltar que apesar da ausência de um marco regulatório comprometido com a permanência dos jovens na universidade foram criadas, nesse período, ações efetivas de enfrentamento das desigualdades sociais existentes no contexto das universidades.

A *terceira fase*, também denominada pela autora de fase madura, tem início em 2007 com a criação do REUNI e do PNAES que propõe ações macrossociais de enfrentamento a problemas como moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, creche, apoio pedagógico e aprendizagem de estudantes com deficiência. Cumpre destacar também, nesse contexto, o PNE 2014-2024, cuja Meta 12 visa desenvolver programas de assistência estudantil com vistas à ampliação dos índices de acesso nas IFES.

Assim, entre dilemas e contradições, avanços e retrocessos, a assistência estudantil vem historicamente navegando em um mar de incertezas. No Brasil contemporâneo, o debate mais intenso e sistematizado acerca da assistência estudantil é emblemático da importância que a temática vem adquirindo como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais existentes nas IFES. Tal debate qualifica a operacionalização da política – revigora a vida acadêmica – e rebate, sobremaneira, na vida dos destinatários finais da política, os estudantes. Em suma: importa aqui afirmar que esse acervo de conhecimento acumulado no tocante ao planejamento, gestão, execução e avaliação da assistência estudantil vem consolidando-a enquanto política social.

3.2 A arquitetura da gestão das políticas de assistência estudantil no IFPB

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), normatizado pelo Decreto Nº 7.234 de 19 de julho de 2010, propõe-se a viabilizar a igualdade de oportunidades, melhorar o desempenho acadêmico e agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condição financeira (BRASIL, 2010). Dentre seus objetivos consta o enfrentamento dos efeitos das desigualdades

sociais e regionais na permanência; democratização das condições de permanência; redução das taxas de evasão e retenção; e ao fomento da promoção social pela via da educação.

Assim, com a institucionalização deste programa de reconhecimento da diferença para proteção de determinados grupos em vulnerabilidade social, o Instituto Federal da Paraíba (IFPB) elaborou, em conjunto com o movimento estudantil, a Política de Assistência Estudantil (PAE) do IFPB norteada pelos princípios da educação como um bem público, gratuito e de qualidade socialmente referenciada, e a assistência estudantil como direito social e dever político.

Com onze programas de apoio ao estudante, três estão voltados, prioritariamente, ao estudante em vulnerabilidade social e são decisivos no enfrentamento das vulnerabilidades de natureza socioeconômica que venham comprometer a permanência do estudante na Instituição. São os programas de alimentação, de transporte e de moradia, operacionalizados com recorte de renda há quatro anos no IFPB.

A gestão da assistência estudantil no âmbito do Instituto Federal da Paraíba até 2010 esteve circunscrita às Coordenações de Assistência Estudantil dos *Campi*. Com a promulgação da Lei N°11.892, de dezembro de 2008, que cria os Institutos Federais de Educação Tecnológica e a instituição do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que estabelece o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), surge, em 2011, o Departamento de Assistência Estudantil como órgão sistêmico de gestão da Política de Assistência Estudantil do IFPB.

Porém, com a relevância adquirida pela assistência estudantil como mecanismo de enfrentamento das vulnerabilidades sociais e culturais existentes no ambiente escolar, a mobilização dos estudantes, junto com os segmentos que operacionalizam a

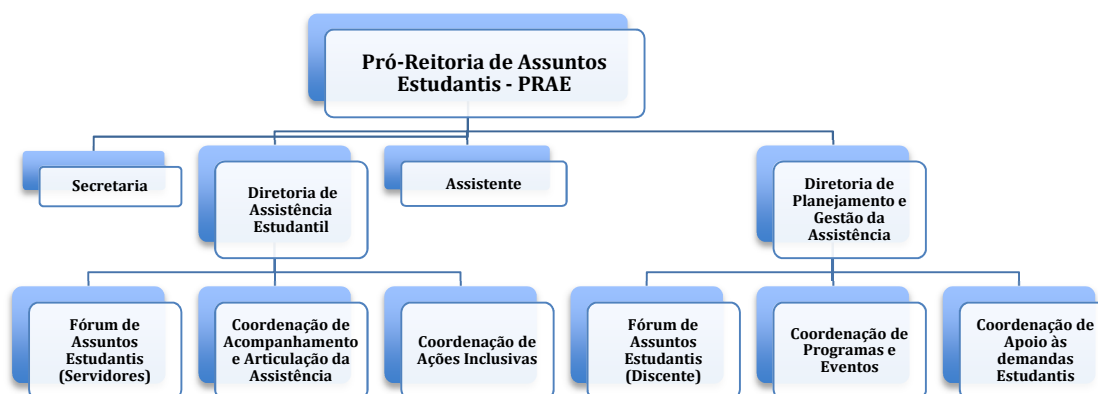
PAE, após longo embate, conquistam na Estatuinte de 2015 a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE). Esse reconhecimento altera a correlação de forças ao colocar a assistência estudantil, enquanto *lôcus* administrativo específico, no mesmo patamar das demais instâncias de poder institucional.

Assim, a Política de Assistência Estudantil do IFPB tem a PRAE como sua unidade administrativa sistêmica. Porém, é no *Campus* ou microcosmo institucional, espaço onde estão inseridos os profissionais, que a política ganha materialidade. Esse universo intermediário que operacionaliza a PAE é composto de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos (equipe básica). Cumpre informar ainda que os *Campus* dispõem de um relativo grau de autonomia política e financeira na execução da PAE.

A minuta de estruturação organizacional da PRAE compreende a existência de uma assessoria executiva, uma secretaria, uma diretoria de assistência estudantil, uma diretoria de planejamento e gestão das políticas estudantis, quatro coordenações, sendo: uma de acompanhamento e articulação da assistência; de ações inclusivas; de programas e eventos e outra de apoio às demandas estudantis. Ressalta-se, ainda, a previsão de dois fóruns consultivos distintos: um para servidores e outro para o corpo discente.

Figura 3 - Organograma para gestão da Assistência Estudantil no IFPB

(Proposta)



De acordo com a proposta de estruturação organizacional, são objetivos da PRAE:

[...] planejar, elaborar, discutir, fomentar, implementar, executar, acompanhar e avaliar a política estudantil do IFPB. Além de articular e promover ações que garantam a inclusão e democratização de procedimentos por meio da participação dos estudantes em todos os seus processos seletivos (Art. 2º da PRAE).

Quanto à execução, avaliação e monitoramento dos programas da Política de Assistência Estudantil do IFPB, o quadro permanece o mesmo, ou seja, os *Campus* por meio de suas Coordenações de Assistência Estudantil, compostas de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, permanecem materializando a PAE com vistas à redução do abismo que separa acesso da permanência.

Não obstante, para que se consolide como protagonista na efetivação das condições objetivas necessárias à permanência do estudante, cumpre à PRAE o estabelecimento de ações organicamente estruturadas a partir de uma correlação de forças que priorize o diálogo, a atuação parceira e a construção coletiva das soluções compartilhadas (Manifesto em defesa da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis).

3.2.1 As práticas de gestão da assistência estudantil no IFPB no *Campus João Pessoa*

Na esteira do recente processo de democratização do acesso ao ensino superior público, surge o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) como mecanismo de enfrentamento do elevado índice de retenção e evasão verificada nas IFES. Portanto, como a problemática da evasão vem causando prejuízos **econômico** (desperdício de recurso público), **social e humano** (compromete a autoestima e, por consequência, a vida do aluno). Ou seja, prejuízos mais graves são para a cidadania que vê comprometido o processo de democratização do acesso dos segmentos populares à escola pública. Portanto, os esforços devem estar centrados na sua redução.

Nessa perspectiva, o PNAES tem por finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal e seus objetivos estão voltados à redução dos efeitos das desigualdades sociais e regionais, ao enfrentamento dos elevados índices de retenção e evasão e a promoção da inclusão social pela educação.

Em consonância com o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é elaborada, no âmbito do IFPB, a Política de Assistência Estudantil (PAE). Nesse contexto sócio-histórico, a PAE vem norteadada pelos princípios da educação como um bem público, gratuito e de qualidade socialmente referenciada, e da assistência estudantil como direito social e dever político. No seu escopo, a PAE busca reduzir os efeitos das desigualdades socioeconômicas e culturais existentes no ambiente escolar que rebatem no desempenho acadêmico e podem resultar em retenção e/ou evasão escolar.

Como já referenciada, a PAE é instituída pela Resolução nº 12, de 25 de fevereiro de 2011, aprovada “ad referendum” e convalidada pelo Conselho Superior da Instituição, por meio da Resolução de nº 40, em 06 de maio de 2011. Como estratégia de ação, prevê o monitoramento dos fatores de natureza psicossocial que interferem no desempenho acadêmico, com um olhar atento aos estudantes em vulnerabilidade social e cultural, às necessidades específicas das pessoas com deficiência e à promoção de educação voltada aos jovens e adultos trabalhadores que tiveram seu processo formativo interrompido.

No tocante à garantia da efetivação de seus objetivos, a Política de Assistência Estudantil, no Art. 4º, determina que, para viabilizar o alcance de suas finalidades, compete aos gestores do Instituto Federal de Educação da Paraíba:

I - estabelecer estratégias que assegurem igualdade de acesso, permanência e conclusão do curso; II - disponibilizar no orçamento Institucional recursos específicos para a Política de Assistência Estudantil; III - criar e ampliar programas voltados à assistência estudantil; IV - instituir programas e projetos para alunos com necessidades especiais - educativas, físicas, psíquicas ou motoras; V - oferecer educação inclusiva de qualidade para jovens e adultos trabalhadores (PAE, 2011, p.2).

Analisando a efetivação dos objetivos da PAE no contexto do IFPB, podemos inferir que, no tocante ao acesso à Lei de Cotas nº 12.711/2012, (que destina 50% das vagas no ensino superior para alunos egressos do ensino médio), a instituição vem cumprindo com rigor o estabelecido em lei. Quanto à permanência, adiantamos que a assistência estudantil vem se constituindo, atualmente, no mecanismo mais robusto de enfrentamento das vulnerabilidades sociais presentes no ambiente escolar. No cuidado

com a conclusão do curso (com êxito acadêmico), os índices de retenção e/ou evasão ilustrados abaixo são emblemáticos da problemática ora vivenciada pela instituição.

**Quadro 3 – Demonstrativo dos indicadores de evasão, retenção e conclusão no
Campus João Pessoa**

VALORES TOTAIS – CAMPUS JOÃO PESSOA							
NÚMERO							
	INGRESSOS	Concluídos	Transf.	Retidos	Evadidos	Deslig.	Integral
2010.1 - 2015.1	10487	930	95	8041	320	1024	77
PORCENTAGEM (%)							
	Total	Conclusão	Transf.	Retidos	Evadidos	Deslig.	Integral
2010.1 - 2015.1	100	8,87	0,91	76,68	3,05	9,76	0,73

Fonte: Sistema Nacional de Informação da Educação Profissional e Tecnológica (2015).

Com onze programas¹⁵ de atenção e apoio efetivo aos estudantes, três estão voltados aos estudantes em vulnerabilidade social e são denominados, no âmbito institucional, de programas de permanência. A ênfase nesses programas (alimentação, transporte e moradia) deve-se à sua relevância à permanência estudantil. Para acessar

¹⁵ Programa de Benefícios Sócioassistenciais; Programa de Alimentação; Programa de Atenção à Saúde do Estudante; Programa de Moradia; Programa de Iniciação ao Trabalho; Programa de Integração dos Estudantes Ingressos; Programa de Material Didático Pedagógico; Programa de Apoio ao Estudante Portador de Necessidades Educacionais Especiais; Programa de Atualização para o Mundo do Trabalho; Programa de Apoio Pedagógico; Programa de Transporte.

estes programas, o estudante deve submeter-se a um processo seletivo, quando terá que comprovar renda *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio.

Quanto à gestão da Política de Assistência Estudantil do IFPB, a unidade responsável atualmente pela condução da PAE no *Campus* João Pessoa é o Departamento de Assistência Estudantil (DAEST). Dentre suas finalidades, compete ao DAEST: ampliar as condições de permanência dos alunos na Instituição; desenvolver ações em diversas áreas, incluindo a atenção à saúde e realizar ações vinculadas ao Ensino, Pesquisa e Extensão que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Na condição de órgão articulador das ações de assistência estudantil, o DAEST abriga quatro coordenações, quais sejam: Coordenação de Assistência Estudantil (CAEST), composta de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos; Coordenação de Alimentação e Nutrição Escolar (CANUTRE) com nutricionistas; Coordenação de Prevenção e Atenção à Saúde (CPAS), que congrega o Núcleo de Prevenção e Educação em Saúde, Núcleo de Enfermagem, Núcleo de Odontologia e Núcleo Médico; e o Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Especiais (NAPNE).

A Coordenadoria de Assistência Estudantil (CAEST) é a porta de entrada à Política de Assistência Estudantil (PAE) do IFPB. Nessa perspectiva, suas ações – operacionalizadas em articulação permanente com o movimento estudantil e os demais setores do DAEST – visam reduzir os efeitos das desigualdades socioeconômicas e culturais existentes no ambiente escolar com vistas à permanência e êxito acadêmico.

Dentro do escopo da PAE, compete à CAEST a execução dos três programas de permanência (alimentação, transporte e moradia), operacionalizados com recorte de renda. Com um quadro profissional composto de assistente social, pedagogo e psicólogo, a CAEST, em sintonia com a Coordenação Pedagógica (COPED),

desenvolve ações com vistas ao enfrentamento das questões psicossocial e pedagógica que possam interferir no processo educativo.

No tocante à Coordenação de Alimentação e Nutrição Escolar (CANUTRE), suas atividades visam contribuir para melhoria do processo ensino-aprendizagem no *Campus* João Pessoa ao identificar estudantes com restrições alimentares e desenvolver ações voltadas à saúde integral (biopsicossocial), à melhoria da qualidade de vida e ao consequente desempenho acadêmico destes.

Assim, os projetos do CANUTRE estão voltados ao levantamento do perfil alimentar e a avaliação nutricional dos discentes com vistas ao acompanhamento personalizado dos estudantes: com restrição alimentar, de modo a garantir alimentação adequada; com desempenho acadêmico insatisfatório, buscando identificar a correlação entre hábitos alimentares e condições de saúde e; com necessidades especiais, contribuindo com a melhoria da saúde por meio da alimentação saudável.

Consta ainda nas ações da CANUTRE campanhas preventivas de educação para promoção da saúde e cantina saudável que consiste no estabelecimento de um acordo com os fornecedores para suprirem a cantina com alimentos saudáveis, em respeito à legislação vigente. Dentre os programas do setor, destacamos o estímulo à socialização e à convivência no ambiente de refeição (fila social: discentes acompanhados têm prioridade; dia da socialização: promover apresentações, mesas com discentes de vários cursos, uso de crachá no refeitório, etc.)

Quanto ao CPAS, setor responsável pela operacionalização do Programa de Atenção à Saúde do Estudante, suas atividades estão voltadas à saúde integral do corpo discente, com ênfase nas questões afetas à juventude, como: doenças sexualmente transmissíveis, sexo seguro, uso abusivo de álcool e outras drogas, cultura de paz. O

programa objetiva estimular o protagonismo dos estudantes na luta pela construção de uma nova sociabilidade na qual a escolha saudável torne-se a escolha mais fácil.

Outro setor de muita relevância e destaque em defesa dos direitos dos estudantes é o Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Especiais - NAPNE. Com um número expressivo de intérpretes de Libras, transcritores de Braille e outros profissionais qualificados no trato com pessoas deficientes, o NAPNE do *Campus* João Pessoa vem sendo uma referência nesta área em toda Rede Federal. Há que se destacar, também, o compromisso, o carinho e a dedicação de todo quadro de pessoal do NAPNE com os estudantes deficientes e seus familiares.

4 PRÁTICAS DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA *CAMPUS* JOÃO PESSOA: uma análise a partir da perspectiva dos estudantes, da equipe técnica e dos gestores

[....] as políticas são frequentemente obscuras, algumas vezes inexequíveis, mas podem ser, mesmo assim, poderosos instrumentos de retórica, ou seja, formas de falar sobre o mundo, caminhos de mudança do que pensamos sobre o que fazemos (BALL & MAINARDES, 2011, p. 13)

Este capítulo abordará um conjunto de questões e dilemas concernentes às diferentes percepções de assistência estudantil a partir da análise dos dados coletados nos debates travados em dois grupos focal, sendo um com beneficiários¹⁶ da política e outro com a equipe técnica¹⁷ que operacionaliza a Política de Assistência Estudantil – PAE no *Campus* João Pessoa e nas entrevistas realizadas com três gestores¹⁸.

Portanto, neste capítulo buscar-se-á analisar a partir da narrativa dos sujeitos a percepção de estudantes, técnicos e gestores acerca das práticas de gestão dos programas (transporte, alimentação, moradia) da assistência estudantil no IFPB *Campus* João Pessoa, com vistas ao alcance das finalidades do PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens no ensino superior.

¹⁶ O grupo contou com a participação de 8 (oito) estudantes representando os cursos de Licenciatura em Química, Administração, Gestão Ambiental, Engenharia Elétrica, Design de Interiores e Automação Industrial.

¹⁷ No grupo focal com a Equipe Técnica estiveram presentes 4 (quatro) Assistentes Sociais e I (uma) psicóloga.

¹⁸ As entrevistas foram realizadas com 3 (três) gestores, quais sejam: o Diretor Geral, a Diretora Administrativa e o Chefe do Departamento de Assistência Estudantil.

As questões que conduziram essa investigação estão relacionadas ao conceito de assistência estudantil, às práticas de gestão da PAE - no tocante ao planejamento, monitoramento das ações, gerenciamento dos recursos, participação dos estudantes nos rumos da AE - e aos rebatimentos das práticas de gestão da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa na efetividade do PNAES. Essa direção nos conduzirá, indubitavelmente, à histórica tensão verificada no contexto das políticas educacionais entre a busca da eficiência e a busca da justiça social (Ball, 2011).

Pessoas saem daqui com um carrão [...] recebem os três auxílios e outros ficam sem receber nenhum... é preciso endurecer as entrevistas seja com alunos, seja com os pais para que o processo seja mais democrático (Estudante nº 4).

O tom crítico e reflexivo dos primeiros “achados” evidencia a importância de um esforço analítico para desvelar o invisível, o subjacente nas práticas de gestão da assistência estudantil no IFPB *Campus* João Pessoa, considerando que “por trás do discurso aparente geralmente simbólico e polissêmico esconde-se um sentido que convém desvendar” (Bardin, 2004, p. 13). Portanto, como a concepção de justiça social é multifacetada, cumpre-nos tratar adequadamente as variadas tensões e contradições que podem emergir entre as diversas facetas.

Frente a esses desafios buscaremos com todo rigor possível (a uma iniciante no campo da pesquisa) desvelar a face oculta das práticas de gestão da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa.

4.1 Diferentes percepções de assistência estudantil no âmbito do IFPB

O direito às políticas se configura no tempo e no espaço e vai se modificando de acordo com a capacidade organizativa da sociedade, ou seja, são históricas e se alteram na correlação de forças políticas em disputa em determinado momento histórico (KOWALSKI, 2012). Em consonância com essa tese, ET1 nos brinda com a seguinte afirmativa:

[...] o próprio PNAES de um modo geral foi uma conquista histórica tanto dos estudantes como dos profissionais que atuam, dos Pró-reitores de Assistência e de Ações Comunitárias das Universidades (E. TÉCNICA Nº 1)

Nesse sentido, o percurso sócio-histórico da assistência estudantil no Brasil, como observado anteriormente, é demarcado por dois paradigmas dialeticamente contraditórios em um campo social altamente complexo como a educação. A concepção assistencialista, filantrópica, benemerente, configurou um padrão arcaico de relações presentes nesta área de responsabilidade do Estado, com práticas tutelatórias e ações descontínuas que descaracterizam direitos e despolitizam os conflitos sociais. Essa perspectiva caracterizou-se historicamente como uma *não política* como ações pontuais, secundárias e marginais no conjunto das políticas públicas (COUTO, YASBEC, RAICHELIS, 2010).

Apenas no limiar do século XXI, em decorrência das lutas sociais para afirmação e reconhecimento de direitos, notadamente no campo da educação, a assistência estudantil foi alçada à condição de direito social. O grande indutor dessa mudança de paradigma é o Plano Nacional de Assistência Estudantil, instituído por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Essa conquista representa um marco

histórico de fundamental importância no campo das políticas educacionais no país, sobretudo, no tocante ao ensino superior.

Como os textos das políticas sofrem influências ao ser (re)interpretados pelos leitores, no tocante ao PNAES, percebe-se uma certa unanimidade na fala dos gestores e dos profissionais com atuação na prática sobre a pertinência da conquista do PNAES para democratização do acesso à educação e como instrumento balizador das ações da assistência estudantil no contexto do ensino superior público no país.

minha concepção de AE [...] perpassa pelo próprio conceito de educação enquanto direito, perspectiva de direito de pessoas que historicamente em suas vidas, em sua singularidade mesmo negados... do ponto de vista de exclusão e de [...] a própria dimensão de assistência eu vejo muito é pela perspectiva da proteção social (GESTOR Nº 3).

assistência estudantil ela realmente vem como uma política, não necessariamente um programa, mais uma política pública de incluir para realmente garantir e viabilizar a chegada dos estudantes, o acesso como a gente fala a permanência desses estudantes e principalmente sua saída com êxito nesse contexto (GESTOR Nº 1).

Com ações macrosociais organicamente estruturadas, o PNAES surge como mecanismo de enfrentamento das vulnerabilidades sociais e culturais existentes no ambiente escolar que comprometem o pressuposto da inclusão social enquanto horizonte da educação de excelência. As ações do PNAES visam enfrentar problemas com moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, creche, apoio pedagógico e aprendizagem de estudantes com deficiência, dentre outras questões... Todavia, movendo-se para além do óbvio, do aparente, do prescrito nos textos da política (PNAES), a fala de alguns sujeitos revela os limites da assistência estudantil como

mecanismo de prevenção das situações de evasão e retenção escolar no contexto das IFES.

Acho que AE é pensada de forma teórica para ser o suporte para pessoas em vulnerabilidade social... acho que ela foi mais pensada em relação a isso, do que pensar no estudante como estudante [...] ela vem de cima para baixo e não atinge as pessoas de forma correta... foi pensada de cima para baixo para ser o controle da evasão escolar... a AE peca por não saber outras coisas que influenciam na evasão escolar [...] às vezes o aluno sai da escola não só por não ter o dinheiro do transporte, mas por outras situações... situações psicológicas, situações dentro de casa... e aí já é uma situação que a AE não pode ajudar... (ESTUDANTE Nº 4).

É preciso definir o papel da AE no sucesso escolar do estudante para não ficar naquela coisa... para não ficar naquele fenômeno... é de todo mundo e não é de ninguém.... (GESTOR Nº 3).

Nessa perspectiva, concordamos com Tinto (1975), quando afirma que a falta de integração com o ambiente acadêmico e social, ou seja, o modo como o estudante é acolhido no contexto escolar, somado às características individuais, mais as expectativas para a carreira ou curso, assim como os objetivos/compromissos assumidos antes do ingresso no curso, são fatores decisivos para a evasão. Portanto, como existem diversos fatores causais que comprometem a permanência do aluno no ambiente escolar não podemos atribuir, exclusivamente, à assistência estudantil a resolução dos graves problemas que, historicamente, afetam o ensino superior no país.

4.2. As práticas de gestão da PAE

A produção do discurso é ao mesmo tempo controlado por procedimentos que

visam escamotear seus poderes e perigos na vã tentativa de esquivar sua temível e pesada materialidade (FOUCAULT, 1996). É, portanto, no contexto da prática que as contradições entre o texto da política e o discurso da política se plasnam. A fala de G3 é emblemática dos dilema presente nos discursos dos sujeitos sociais.

percebi que em determinado momento existe uma cultura não sistemática ou assistemática das práticas na condução do processo revestida numa perspectiva ainda de direito, mas com um viés muito... muito benevolente.. muito mais com caráter benevolente do que com caráter técnico (GESTOR Nº 3).

A narrativa desse sujeito da pesquisa revela contradições fulcrais entre o discurso da política e a prática da política no *Campus* João Pessoa. Um discurso alinhado com o “espírito da lei” que preconiza assistência estudantil como direito, ao tempo em que a política ganha materialidade travestida com o manto da caridade, benevolência, filantropia... culturalmente presente nessa arena. Essas contradições, todavia, não são exclusivas da política de assistência estudantil, mas são intrínsecas às políticas públicas sociais nos marcos do capitalismo.

[...] algumas concepções e formas de operacionalização da assistência estudantil como um direito [...] reconhecem a importância da institucionalização de uma política dessa natureza nas IFES para o avanço do direito à educação, numa perspectiva universal, indivisível e fundamental; a qual é acompanhada, contraditoriamente, de um retrocesso que se manifesta nas práticas de implementação dessa política, manifestada pela condicionalidade do direito aos programas (KOWALSKI, 2012, p.36).

Dentre os vários problemas abordados notadamente nos grupos focais, um adquiriu maior relevância. Trata-se do fenômeno da bolsificação da assistência

estudantil que ocorre na maioria das IFES no país. A bolsificação decorre da falta de investimentos estruturais em espaços coletivos de convivência, a exemplo de restaurantes e moradias estudantis. Assim, busca-se responder à crescente demanda por assistência estudantil por meio da transferência de renda mensal ao estudante para custeio de despesas com transporte, alimentação e/ou moradia. Conforme Granemann (2007, apud dos Santos 2015) “a bolsificação, a monetarização da política social, representa uma solução rebaixada e pauperizada das mais diversas expressões da questão social”.

[...] é fundamental [...] sobre a ótica do orçamento e das finanças que a gente possa ofertar serviços e não, por exemplo, só o repasse financeiro por meio de bolsas... (GESTOR Nº 1).

nós vemos a perspectiva de repasse dos auxílios e assim, isso fragiliza um pouco a condução da própria permanência do estudante... nós poderíamos estar ampliando um pouco a discussão dos serviços que podem ser ofertados... o próprio restaurante que não temos... a possibilidade de residências universitárias (GESTOR Nº 3).

Quanto ao monitoramento da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa na busca por verificar os rebatimentos da política na vida acadêmica dos estudantes e, por consequência, o cumprimento das finalidades do PNAES, o problema reside na ausência de um sistema gerencial que integre o banco de dados do Sistema Unificado da Administração Pública da Educação SUAP/EDU, concentrando as informações dos alunos desde sua inscrição para o processo seletivo (caso dos cursos técnicos) até a conclusão do curso.

nós estamos fragilizados no que diz respeito ao uso de ferramentas de um sistema gerencial que pudesse nos mostrar... nos trazer uma fotografia situacional dessa política... particularmente aqui no *Campus* João Pessoa nós temos fragilidades por exemplo, na busca de

informação que pudesse subsidiar toda política que nós temos ..
(GESTOR Nº 1).

Outro elemento presente nas práticas de gestão da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa pontuado com muita ênfase no grupo focal com os estudantes diz respeito ao processo seletivo, nomeadamente, aos critérios de elegibilidade para acesso aos três programas operacionalizados com recorte de renda (alimentação, transporte e moradia), que integram a PAE do Instituto Federal da Paraíba. As etapas do processo para os programas da AE constam de cadastro, análise documental, entrevista e, quando necessário, visita domiciliar para conhecer mais de perto a realidade social do estudante. Porém, no debate travado no grupo, a problemática reside precisamente nos critérios adotados.

Os critérios de elegibilidade são muito fracos [...] renda não pode ser critério único... é 100% falho (ESTUDANTE Nº 2).

Relatar avaliação em relação à CAEST eu acho que a mais prática e urgente é a questão do processo de seleção [...] eu acho que o processo de seleção fica aberto a muitas falhas... é... a CAEST às vezes pode não conhecer a realidade dos alunos mas os alunos conhecem a realidade de outros alunos, eles sabem como é que eles vivem e como se situam... (ESTUDANTE Nº 4).

Os questionamentos dos alunos são pertinentes, pois as vulnerabilidades sociais assumem expressões afetas ao trabalho, à educação, à saúde, dentre tantas outras áreas do cotidiano de vida desses estudantes. Para Sposati (2009), as vulnerabilidades sociais decorrem de contingências humanas inerentes ao próprio ciclo da vida, ou seja, podem ser geradas por fatores econômicos como também por fatores relacionais e de convívio humano no âmbito familiar e/ou societário. Assim, convicto das injustiças cometidas no

processo seletivo para acesso aos programas da PAE, o estudante simula uma situação conforme narra a seguir:

vejam só, a aluna X tem uma renda de per capita de R\$ 600 (seiscentos reais), e com esse recurso precisa pagar moradia, alimentação, transporte... E mora com os pais e tem uma renda per capita R\$ 500 (quinhentos reais)... se for observar apenas a per capita Y ganha de X... isso é justo? e se houver problema de saúde na família de X? e as despesas de X para se manter sozinha? (ESTUDANTE N° 2).

a determinação do caráter econômico sobre as políticas sociais elas acabam predominando no contexto da sociedade que temos... (GESTOR N° 3).

A fala dos sujeitos revela conflitos e contradições no cotidiano da prática de gestão da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa, pois determinar os beneficiários dos programas unicamente pela renda auferida é negligenciar as potencialidades da assistência estudantil enquanto mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais presentes no contexto escolar. Assim, tomando emprestada a lógica de Sposati (2009), “se a mediação para acesso ao direito for apenas a renda, um simples computador resolve”.

Afinal, o novo marco regulatório da assistência estudantil no país exige um novo e instigante olhar para os destinatários da política. Um olhar para o sujeito de um direito de responsabilidade do Estado. Obviamente, esse debruçar deve vir seguido de novas e emancipatórias práticas de gestão.

4.2.1 Do planejamento ao acompanhamento

Reconhecemos que compreender uma realidade socialmente construída e

intervir no sentido de propor alternativas de superação dos obstáculos que inviabilizam a plena efetivação de uma política de proteção social, como a de assistência estudantil que só recentemente foi alçada à condição de direito no âmbito do ensino superior público, não é tarefa fácil. Esse é um desafio que impõe um olhar atento às expressões das desigualdades manifestas no ambiente escolar. É necessário aglutinar diversos saberes, diversas práticas em torno da problemática que se pretende enfrentar. Desse modo, “planejamento é um processo de racionalização, organização e coordenação das ações [...] articulando a atividade à problemática e ao contexto social” (COSTA, 1983). Assim, o planejamento é um cálculo que antecede a ação e que deve incorporar elementos gerenciais, organizacionais com ênfase no momento tático-operacional, ou seja, atento às mudanças conjunturais.

esse planejamento realmente é fundamental mas é fundamental que nós criemos condições integradas... desde a chegada até a saída e condições integradas para que a gente possa realmente fortalecer o acompanhamento desses estudantes... (GESTOR Nº 1).

é de fundamental importância a gente transparecer principalmente para o público que vai necessitar de todos os serviços como as decisões estão sendo tomadas... então do ponto de vista financeiro é importante passar para o usuário a segurança de que as decisões tomadas elas realmente devem indicar e apontar para o cumprimento da política... (GESTOR Nº 1).

Na direção apontada nos argumentos de G1, diríamos que o planejamento é um instrumento de fundamental importância para implantação e consolidação de uma política e deve incorporar o processo de avaliação e monitoramento das ações para averiguar os rebatimentos da política na vida dos seus destinatários. Contudo, os discursos dos sujeitos revelaram um *abismo* considerável entre as ações planejadas e as

ações executadas. Essa incoerência é, por vezes, atribuída às mudanças ocorridas na Rede Federal com a transformação dos CEFETs em Institutos Federais.

[...] o instituto foi criado... as demandas chegaram, mas as equipes continuaram com se fossem ETEPB... quando atendiam um número bem reduzido de estudantes e de menor complexidade [...] tudo isso vai demandar situações novas para as equipes que têm que se debruçar e automaticamente vai precisar de mais tempo para execução de situações que são pontuais... e que demandam esse tempo... deixando de lado o que estava a princípio planejado... (GESTOR Nº 1).

Toda essa dificuldade de executar o planejado tem desdobramentos nas práticas de gestão e comprometem a consolidação do PNAES como mecanismo de equidade e justiça social no ensino superior público do país. O planejamento é que aponta a direção a ser seguida, porém, de nada vale ações planejadas e não executadas. Atividades não planejadas resultam em desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros. Assim sendo, no *locus* dessa investigação, constatamos que a inexistência de um planejamento sistêmico envolvendo todos os setores responsáveis pela materialidade da política vem resultando em sobreposição de ações.

e gestão estratégica é isso [...] é você poder se antecipar para que a garantia de serviço eles sejam mais efetivos e consequentemente você poder a partir daí e dos feedbacks realizados você tomar decisões e decisões mais acertadas consequentemente você tornar mais eficiente e com mais efetividade sempre... do ponto de vista da gestão. (GESTOR Nº 1).

Porém, como incremento dos instrumentos de trabalho, por si só não resolve os desafios vivenciados na operacionalização da política, percebe-se da parte dos gestores a preocupação com o fortalecimento da equipe multiprofissional que acompanha os processos para que possam fazê-lo com um olhar mais próximo possível da realidade.

Expressam, ainda, a necessidade de empoderá-las para atuarem com mais segurança, sabendo onde querem chegar e como chegar.

4.2.2 O orçamento da assistência estudantil

Concebidos com o fim de alavancar o desenvolvimento nacional e regional do país, os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*. Visam o ensino especializado com oferta de educação profissional e tecnológica em diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as práticas pedagógicas (Brasil, 2008).

A operacionalização dessa visão estratégica objetiva alcançar, igualitariamente, vários segmentos da população brasileira, espalhando-se nas diversas classes sociais. Principalmente naquelas que, historicamente, foram e o são ainda colocadas à margem das políticas educativas. Desta forma, enquanto política pública, os Institutos Federais assumem o papel de agentes colaboradores na estruturação das políticas públicas para o entorno em que está inserido, firmando, assim, uma interação mais direta junto ao poder público e às comunidades locais.

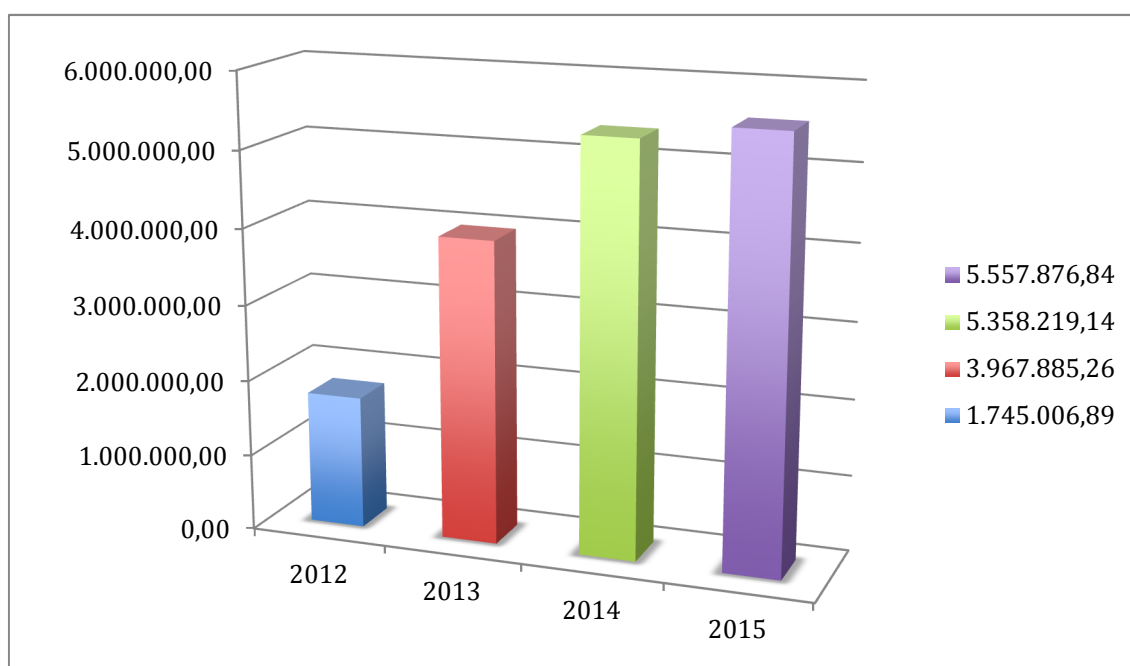
Nesse sentido, cabe a pergunta de como esse espaço educacional, de fundamental importância na vida dos seus destinatários, está realmente contribuindo para o seu desenvolvimento integral? Até que ponto essa estratégia irá contribuir para a construção efetiva de uma emancipada política de Estado para a educação brasileira? Faz-se necessária, portanto, a valorização do compromisso de pensar o todo como aspecto que funda a igualdade na diversidade (social, econômica, geográfica e cultural).

Entretanto, é fundamental que se estabeleça um eficiente regime de mútua cooperação entre a gestão e os cidadãos usuários das políticas públicas. Igualmente importante é que sejam definidas e disponibilizadas fontes de financiamento que potencializem ações que efetivamente atendam às demandas apresentadas, marcadas pela diversidade de questões sociais, políticas, culturais e regionais.

[...] acredito que quando a gente explicita de forma clara a questão do orçamento é... possível que haver uma compreensão por parte do usuário porque nós temos limites e esses limites são... digamos assim... muitas vezes mal compreendido e consequentemente pode levar a uma situação de fragilidade no que diz respeito à execução orçamentária financeira desses programas... então, acreditamos que de fato é importante trazer para essa discussão do orçamento a compreensão mais clara de como as políticas elas podem efetivamente cumprir seu papel... (GESTOR Nº 1).

Vale destacar que a abrangência da assistência estudantil depende do montante de recursos financeiros disponíveis para sua operacionalização, ressaltando, assim, que os critérios estabelecidos pelo Ministério de Educação para o financiamento da PAE passam pela quantidade de estudantes regularmente matriculados e pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado. Estes mesmos critérios são utilizados para a descentralização dos recursos para os diversos *Campi* do Instituto.

Figura 4 – Orçamento da assistência estudantil de 2012 a 2015



Fonte: Departamento de Orçamento e Finanças do *Campus* João Pessoa

Pode-se observar no quadro acima uma incontestável evolução no orçamento destinado à assistência estudantil no *Campus* João Pessoa no período investigado. Com efeito, o montante de recursos mais que triplicou de 2012 a 2015, porém, de 2014 a 2015, percebe-se uma leve estagnação no orçamento da EA. No entanto, esses recursos vêm se mostrando insuficientes para suprir a crescente demanda de estudantes ingressantes que necessitam do suporte da assistência estudantil para permanecerem e concluírem com êxito o curso.

[...] os diversos níveis de fragilidade e a complexidade ela se avoluma quando a gente tem uma população tão heterogênea [...] eu diria que 70% a 80% dos nossos estudantes têm uma renda per capita [...] em torno [...] de um salário mínimo e meio... até um salário mínimo e meio, isso se complexifica porque há uma expectativa de que todos sejam atendidos por essa política [...] que seu atendimento realmente seja efetivo e que consequentemente ele sendo efetivo repercuta na formação com êxito

nos nossos estudantes garantido aquilo que a gente realmente [...] compreende que a educação [...] é transformadora. (GESTOR Nº 1).

Apesar do PNAES ser um plano de âmbito nacional, as IFES têm autonomia administrativa para planejar e executar seus recursos de acordo com as demandas locais. O financiamento da assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior/IFES, conforme previsto no Art. 8º do Plano Nacional de Assistência Estudantil instituído por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, será repassado anualmente às IFES pelo Ministério da Educação.

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. (BRASIL, 2010)

Contudo, percebe-se na fala dos sujeitos sinais evidentes de que esses recursos são insuficientes para responder à crescente demanda dos estudantes pelos benefícios da assistência estudantil em virtude do agravamento da situação socioeconômica da população do país.

... o orçamento que vem geralmente ele não atende a demanda existente.. tomando como parâmetro a educação como um direito universal... hoje tem focado muito nos programas de alimentação, transporte e moradia, mas a gente sabe que a própria PAE tem um rol bem maior de ações que estão previstas mas a gente não pode do ponto de vista orçamentário executar né... temos a questão do acompanhamento pedagógico, da inclusão digital... o programa de atenção à saúde do estudante e o acompanhamento aquelas mães que precisam estudar, o cuidado dos seus filhos como está previsto no PNAES em relação à creche a gente não consegue avançar nisso porque o orçamento que temos acaba centralizado em problemas de permanência desses estudantes... (GESTOR Nº 3).

O orçamento da assistência estudantil no IFPB é, tradicionalmente, um campo de muita tensão e disputa envolvendo os gestores e os profissionais da prática no *Campus* João Pessoa. Porém, ao ser instituído, em 2014, o Departamento de Assistência Estudantil como instância máxima de deliberação das questões relativas à AE no *Campus*, o diálogo vem se tornando mais profícuo:

os recursos estão sendo coordenados pelo Departamento de Assistência Estudantil, foi uma grande conquista foi um... toma que o filho é teu (E. TÉCNICA Nº 3).

[...] tivemos um momento de embate mais forte dentro dessa seara por que existe uma centralização no primeiro momento das informações e do próprio acesso... isso eu posso falar de 2014 para cá, com a criação do departamento essa realidade se aproximou a informação e o diálogo ela se tornou mais próximo [...] do ponto de vista de gestão houve um entendimento que essas informações deveriam estar no executores das ações (GESTOR Nº 3).

Todavia, contrarrestando a tese da escassez de recursos financeiros (alegada pelos profissionais da prática) como responsável pela pouca capilaridade da PAE no enfrentamento das vulnerabilidade sociais nos marcos do IFPB, os estudantes persistem em manifestar sua insatisfação com os critérios estabelecidos nos editais que regem o processo seletivo para definição dos beneficiários da política. Do ponto de vista de E4 “se a seleção fosse mais rigorosa eu tenho certeza de que todos que necessitam receberiam”. Para E2, algumas decisões tomadas estão equivocadas:

[...] a justificativa da CAEST e do DAEST é que a verba foi reduzida e ele não consegue mais atender em termos percentuais como em 2010... mas acho que não é só isso... acho que algumas atitudes foram tomadas erradas como a unificação do auxílio alimentação que agora é almoço e jantar. (ESTUDANTE Nº 2).

Analisando os argumentos dos sujeitos para justificar pouca capilaridade da PAE no enfrentamento das vulnerabilidades sociais no cotidiano do *Campus* João Pessoa, verificamos que E2, apesar de concordar com G3, acrescenta um outro elemento (de muita pertinência) que vem comprometendo os princípios da equidade e da justiça social preconizados no PNAES, qual seja: a ausência de diálogo permanente entre os profissionais da prática e os destinatários da política, neste caso, os estudantes. Soluções compartilhadas são sempre a melhor alternativa para os dilemas a serem enfrentados. Nesse sentido, o discurso abaixo evidencia com muita propriedade a necessidade de diálogo entre os gestores da política, os profissionais da prática e os estudantes.

anotar aí, no seu trabalho, é você, a gente é a vitrine para jogarem pedras.... não tem com quem dividir, porque eu acho que se a gente pegar todos estudantes para debater o orçamento, para quem vai isso, tanto vai para moradia, tanto vai pra alimentação, tanto para transporte... o que a gente tem hoje é moradia, alimentação, e transporte isso é só agente que resolve... porque agente resolve... se só quem necessita é o aluno... o aluno que precisa, um aluno que vem de fora aí... (E. TÉCNICA Nº 3).

No entanto, parece-nos que não é somente nesse plano que residem os problemas que obstaculizam a efetivação/consolidação da PNAES nas IFES como uma política de proteção social que venha assegurar efetivamente a permanência e conclusão do curso, notadamente, dos alunos em vulnerabilidade social. No caso específico do IFPB, *Campus* João Pessoa, a problemática é agravada mediante o reduzido quadro de pessoal comprometido com a operacionalização da PAE.

Além da questão de limite orçamentário a gente também tem uma limitação de profissionais, pela magnitude do trabalho, pela nossa demanda o número de estudantes aqui na instituição (E. TÉCNICA Nº 3).

Outro quesito digno de nota no tocante ao orçamento da assistência estudantil é a liberação tardia, pelo governo federal, dos recursos financeiros do PNAES. É verificado ainda contingenciamento no orçamento anual que acaba comprometendo o planejamento e a execução da política. Usualmente, esse recurso contingenciado é disponibilizado ao cabo do exercício fiscal, porém, acaba sendo devolvido por não haver tempo hábil para cumprir todas as exigências legais à sua aplicação.

Portanto, esse é um campo de muita tensão e disputa no *Campus* João Pessoa. Essa situação vem comprometendo a efetivação do PNAES enquanto mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais historicamente presentes no ambiente escolar no Brasil.

4.2.3 A participação estudantil

A Assistência Estudantil entendida na perspectiva da educação como direito de todos e dever do Estado configura-se como uma política pública que estabelece um conjunto de ações que buscam reduzir as desigualdades socioeconômicas e promover a justiça social no percurso formativo dos estudantes. Nesse sentido, para ser legitimada e obter eficácia, a assistência estudantil deverá contar com o protagonismo dos sujeitos sociais - a quem se destina - na luta por sua materialidade.

Os espaços de participação política constituem estruturas mediadoras de processos de empoderamento, facilitando a superação de conflitos e a ressignificação das relações sociais, possibilitando a revisão de papéis e de sentido na produção da vida. (KLEBA, 2009, p. 733)

Por se tratar de uma Instituição especializada na oferta de educação profissional

e tecnológica em diferentes modalidades de ensino, os estudantes estão organizados em duas instâncias, quais sejam: o grêmio estudantil, que tem sua agenda voltada à defesa dos interesses dos estudantes do Ensino Técnico Integrado ao Médio e do Ensino Subsequente; e o Diretório Central dos Estudantes/DCE com seus Centros Acadêmicos, organizados em torno dos interesses dos estudantes do ensino superior. Porém, como pontuado anteriormente, essas duas instâncias organizativas do IFPB militam em rede, quando as respectivas pautas são mais gerais.

Contraditoriamente, percebe-se que a existência de duas instâncias organizativas do movimento estudantil no âmbito do IFPB, por vezes, acaba dividindo e enfraquecendo a capacidade de organização e de luta dos estudantes em defesa dos seus mais legítimos interesses (no contexto institucional) e das bandeiras de luta mais gerais da sociedade. A fala dos sujeitos pesquisados evidencia com muita propriedade as fragilidades existentes na organização estudantil no IFPB:

eu acho assim... na minha percepção eu tenho pouco tempo em João Pessoa eu achava no interior agente percebe que os alunos realmente eles são a parte realmente eu achava que no caso de João Pessoa pelo fato de ter antes as mais lideranças no movimento estudantil mais organizado e essa coisa fosse melhor, mas infelizmente... (E. TÉCNICA Nº 1).

[...] é um movimento unitário... eu penso em mim mesmo não na coletividade... então você manter um movimento no IFPB é muito difícil... falta unidade entre estudantes... entre cursos. Se você não consegue reunir 50 pessoas para fazer uma cobrança da AE isso não leva a lugar nenhum... (ESTUDANTE Nº 4).

O ponto não é o DCE ou o Grêmio... é o movimento estudantil que não existe... (ESTUDANTE Nº 2).

Entre avanços e retrocessos demarcados pelo contexto sócio-histórico de suas bandeiras de lutas, assim caminha o movimento estudantil no Brasil. Todavia, não podemos desvincular a trajetória desse movimento das crises historicamente verificadas na organização da classe trabalhadora e nos movimentos sociais em geral: crises de identidade, de objetivos, de projetos, de capacidade de mobilização...

Eu acho que o movimento estudantil acompanha a tendência que agente vem visualizando a nível nacional... a fragmentação, a minimização dos movimentos sociais e dos sindicatos (E. TÉCNICA Nº 5).

Porém, entre determinações particulares e as lutas mais amplas da sociedade, não podemos negar as conquistas advindas da capacidade de luta e resistência do movimento estudantil historicamente protagonizado no país. Na luta contra a ditadura militar que levou o governo militar a decretar a ilegalidade da mais expressiva organização estudantil no país, A União Nacional do Estudantes (UNE).

No contexto da redemocratização do país, o movimento estudantil, demonstrando mais uma vez sua capacidade de luta e resistência, vai às ruas reivindicar eleições diretas no país. Em 1992, os movimentos estudantis (os caras pintadas) voltam a ocupar as ruas em manifestações contra a corrupção no governo, ato que resultou no *Impeachment* do então Presidente da República Fernando Collor de Melo.

Avançando na trajetória do movimento estudantil, verificamos no atual contexto sócio-histórico e político do país novos atores políticos surgirem em defesa do Estado Democrático de Direitos ameaçado com o Golpe Jurídico, político e midiático, impetrado pelas forças conservadoras, que resultou na destituição da Presidenta da República, democraticamente eleita, Dilma Rousseff. Na trincheira de luta e resistência contra a onda conservadora que assola o país, os estudantes, em um gesto de

desobediência civil, ocuparam mais de mil escolas e universidades no país, cujo movimento foi denominado de “Primavera Estudantil”. Cumpre registrar que o movimento estudantil do IFPB também foi impulsionado à luta e realizou ocupações em seis *Campi*.

Essa resistência dos estudantes contra o arbítrio, resultou no surgimento de novas lideranças estudantis, que, mesmo “crininalizadas”, resistiram bravamente a truculência dos aparelhos repressores do Estado.

[...] a ação *política* de milhares de estudantes que arriscam seus corpos para que suas opiniões sejam ao menos ouvidas, é preciso recordar que esses estudantes são desobedientes civis e não criminosos; aliás, são cidadãos antes de serem estudantes; e não nos esqueçamos: são estudantes antes de serem meros consumidores dos “serviços educacionais” que alguns querem lhes empurrar garganta abaixo. É preciso recordar também que, sem desobediência civil, nenhuma sociedade pode ser chamada de “democrática” (MATOS, 2016).

Contradizendo todo o envolvimento na luta contra o “estado de exceção” vigente no país, na contextura do IFPB, notadamente, no *Campus* João Pessoa, constatamos que os sujeitos investigados se ressentem sobremaneira com o fato dos estudantes procurarem seus órgãos representativos, via rede social, tão somente para reclamarem do atraso no repasse dos auxílios da assistência estudantil.

[...] é válida a cobrança que os alunos fazem ao DCE em relação ao pagamento dos auxílios... essa questão de denúncia e tudo mais... DCE é espaço de denúncia, mas, a preocupação não pode ser apenas essa (ESTUDANTE Nº 4).

Percebe-se, portanto, que os estudantes, apesar de discordarem das práticas de gestão da PAE no âmbito do IFPB, estão expressando seus descontentamentos, suas discordâncias apenas nas redes sociais, pois, quando chamados à luta, à mobilização em torno dos seus direitos, poucos comparecem.

Todavia, a história vem demonstrando que não podemos subestimar a capacidade de luta e resistência do movimento estudantil... sempre que instado a lutar, ressurgue com uma nova e instigante estratégia de luta, que surpreende a todos.

4.3 O alcance do PNAES no cumprimento das finalidades

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto Nº 7.234 de 19 de julho de 2010, propõe-se a viabilizar a igualdade de oportunidades, melhorar o desempenho acadêmico e agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condição financeira (BRASIL, 2010). Seus objetivos estão voltados ao combate dos efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência; à democratização das condições de permanência; à redução das taxas de evasão e retenção; e ao fomento da promoção social pela via da educação.

Assim, para reduzir as desigualdades e democratizar o acesso ao ensino superior público, as ações do PNAES estão voltadas a questões concernentes à moradia, transporte, alimentação, atenção à saúde, inclusão digital e atividades de cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Nesses termos, pode-se inferir que as ações do PNAES possuem duas vertentes, sendo uma na perspectiva da universalidade (atenção à saúde, inclusão digital e atividades de cultura, esporte, creche e apoio pedagógico) e outra focalizada (moradia, transporte, alimentação) nos estudantes em vulnerabilidade social. Contudo, mesmo

considerando uma obviedade, nunca é demais ressaltar que a investigação em curso tem como objeto de estudo os programas (transporte, alimentação e moradia) operacionalizados com recorte de renda nos marcos do IFPB, *Campus* João Pessoa.

A Política de Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), normatizada pela Resolução nº 12, de 25 de fevereiro de 2011, possui onze programas e há seis anos vem sendo materializada no Instituto da Paraíba. Não obstante, em que pese a inexistência de dados concretos sobre os impactos do PNAES na permanência estudantil, ao serem perguntados sobre sua percepção do PNAES como mecanismo de enfrentamento dos fenômenos que comprometem a permanência e êxito acadêmico no *Campus*, os sujeitos investigados respondem:

Olha aí eu precisava de dados pois não depende só do pagamento dos auxílios... é o pagamento dos auxílios, é a assistência odontológica, médica, pedagógica... então a gente teria que ver os dados... porque eu só tenho conhecimento de que todo recurso que vem é investido... agora para ver isso... como é que tem retorno eu acho que isso merecia uma pesquisa (GESTOR Nº 2).

ele tem oportunizado sim o sucesso do ponto de vista de não haver desvio de finalidade... mas eu acho que poderia ter resultados mais efetivos apesar deles não existam... são tímidos poderíamos ter indicadores mais concretos... contudo, existem questões que transcendem o aspecto financeiro que nós não estamos avaliando... como questões de gênero, psicológicas, bulimia, pedagógicas que devem ser consideradas em todo corpo discente independentemente de sua condição socioeconômica... (GESTOR Nº 3).

Os argumentos apresentados evidenciam práticas de gestão descontínuas, fragmentadas, pontuais. A concretização dessa política de proteção social no ambiente

escolar exige um esforço de mudança de concepção e de práticas de gestão. É um processo que requer o envolvimento e compromisso de todos os sujeitos reais que a concebem como um instrumento necessário à conquista da educação como um direito de todos. Diríamos, ainda, que a fala dos entrevistados aponta para a ausência de um planejamento dialético em movimento permanente de ação/reflexão/ação.

Toda essa problemática nos remete ao quarto ciclo de políticas apresentado por Ball (2011), qual seja: o contexto dos resultados ou efeitos da política. Esse contexto preocupa-se com questões relacionadas à justiça, igualdade e liberdade individual. A atenção vital desse contexto é com a análise dos rebatimentos da política no enfrentamento das desigualdades existentes. O autor ainda faz distinção entre os efeitos. Para este, os efeitos de primeira ordem exigem mudanças nas práticas ou na estrutura e os efeitos de segunda ordem sinalizam para necessárias alterações nos padrões de acesso, oportunidade e justiça social.

Pelo exposto, percebem-se os dilemas e desafios impostos à efetivação da política de assistência estudantil no IFPB, *Campus* João Pessoa como mecanismo de equidade e justiça social no ambiente escolar. Nesse sentido, a consolidação do PNAES nos marcos do IFPB exige o engajamento de todos os atores sociais no enfrentamento das barreiras reais e simbólicas que obstaculizam a permanência e o êxito acadêmico de sujeitos sociais com um histórico de negação de direitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta o poder no qual nos queremos apoderar. (FOUCAULT, 1996, p.10)

Neste tópico buscar-se-á desvelar as mediações existentes entre o concreto real nas práticas de gestão da assistência estudantil no âmbito do IFPB, *Campus* João Pessoa e o texto da política. Todo esse esforço de reflexão visa responder as inquietações que nos conduziram ao estudo da temática em questão, qual seja: as práticas de gestão dos programas (transporte, alimentação, moradia) da assistência estudantil no IFPB *Campus* João Pessoa, vem contribuindo efetivamente para o alcance das finalidades do PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens no ensino superior?

Conforme Ball (2011), o percurso exige a identificação dos processos de resistência, acomodações e subterfúgios dentro e entre as diversas arenas da política. Antecipo, porém, não ter dúvida da relatividade, insuficiência e precariedade de muitas das conclusões que possa chegar.

As questões relacionadas à educação não podem ser analisadas desvinculadas da realidade social, econômica, cultural e política da sociedade brasileira, pois a escola reflete em seu bojo as contradições, os limites e as possibilidades sociais. No campo específico da educação superior, corroborando essa tese, Sobrinho (2005) afirma que os dilemas das universidades não podem ser creditados tão somente a ela, pois são problemas de toda sociedade.

Para uma melhor compreensão dos desafios atuais impostos à Universidade, é imperioso, portanto, resgatar a histórica relação entre Estado e sociedade no Brasil com vistas à apreensão das particularidades da frágil democracia brasileira (abundante em

exemplos de retrocessos), na singularidade de sua formação econômica, cujo capitalismo tardio e periférico se desenvolveu mediante a exclusão das classes trabalhadoras.

Nesse contexto, a democratização do acesso ao ensino superior em curso no país tem como pano de fundo uma sociedade fortemente marcada pelas desigualdades sociais decorrentes do modo de produção capitalista que, sob condições postas pelo neoliberalismo, vem privando significativa parcela da população do acesso e usufruto dos bens socialmente produzidos.

Urge destacar, pois, a decisiva influência do pensamento neoliberal nos movimentos de reforma do Estado para compreendermos as políticas de democratização do acesso ao ensino superior em pauta no país, tendo em vista que por trás dessa iniciativa reside uma ofensiva deliberada do pensamento conservador impregnando formas e visões de mundo como se fora um *pensamento único* ao qual todos devem, inexoravelmente, se curvar.

É nessa geografia política e econômica que se instaura o processo de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, forjado em um sistema de educação flexível, aligeirado, voltado às exigências imediatas e voláteis do mercado de trabalho, priorizando a formação técnica em detrimento da formação geral/propedêutica e tendo como público alvo os segmentos sociais mais pauperizados da sociedade brasileira que necessitam conciliar estudo e trabalho.

Nesse contexto sócio-histórico e político surge a Rede Federal. Instituído pela Lei Nº 11.892, em 29 de dezembro de 2008, os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Pela capilaridade imposta aos Institutos Federais, verifica-se que significativa parcela

das demandas historicamente reprimidas no campo da educação no país foram incorporadas à Rede Federal.

Como não basta assegurar o acesso sem prover as condições necessárias à permanência e êxito acadêmico, é instituído por meio do Decreto Nº 7.234 de 19 de julho de 2010, com uma visão macrossocial e política dos fenômenos que interferem na permanência e no êxito acadêmico, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). As atenções do PNAES estão voltadas ao enfrentamento dos efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência; a democratização das condições de permanência; a redução das taxas de evasão e retenção; e ao fomento da promoção social pela via da educação.

Não obstante, como toda política educacional a assistência estudantil é por natureza complexa e controversa. Suas ações possuem um duplo caráter (focais e universais) e se materializa no campo da educação; campo esse, legalmente consagrado como direito de todos.

Quanto à percepção dos sujeitos pesquisados sobre a assistência estudantil, a visão predominante é de direito. Contudo, verificamos contradições em algumas falas quando, mesmo reconhecendo o direito, negam sua plenitude na cobertura das necessidades apresentadas pelos alunos. É como se fosse uma ajuda, um apoio. Essa concepção distorcida e limitada do direito, é sintomático da ausência de diálogo permanente entre os executores da política e seus destinatários.

Nas práticas de gestão da AE construída no cotidiano do *Campus*, identificamos processos de resistência a mudanças. Contraditoriamente, o discurso está em consonância com a filosofia da política, mas as práticas continuam descontínuas, focais, isoladas. Todavia, no olhar dos estudantes, a maior problemática mais relevante é o processo seletivo, mais precisamente o critério de elegibilidade (renda *per capita*) para

definição dos beneficiários da política. Esse critério é acertadamente contestado pelo estudantes, pois a busca por justiça social impõe a observância de outras variáveis presentes no cotidiano de suas vidas.

Outra questão que emergiu nos grupos e nas entrevistas foi a necessidade de ampliação do quadro de profissionais que lidam diretamente com a PAE. Essa questão veio à tona para justificar parcela dos problemas vivenciados atualmente na Coordenação de Assistência Estudantil, porta de entrada da PAE no *Campus*. Nos acostamos à ideia da ampliação do número de profissionais, contudo, se esse reforço não for seguido de um planejamento estratégico com definição clara dos papéis de cada profissional (assistente social, psicólogo e pedagogo), tenho dúvidas dos impactos dessa aquisição na PAE.

Sem planejamento ficamos à deriva, sem rumo. Essa é a situação atual da PAE no *Campus* João Pessoa. A ausência de planejamento vem resultando em desperdício de recursos humanos, material e financeiro. Considerando ainda que ao negligenciar nos cuidados com o planejamento das ações estamos contrariando o Art. 5, inciso II do PNAES, que determina o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação da política. Para Costa (1983), “o planejamento articula-se à avaliação porque, além de previsão, de organização, também é pesquisa e reflexão”.

Como desdobramento da falta de planejamento das atividades da PAE no *Campus* João Pessoa, constata-se ausência de participação dos estudantes nos rumos da política, descumprimento das regras previstas nos editais, não observância dos regulamentos dos programas, não otimização do orçamento, e ainda, conflitos permanentes entre os profissionais da prática e os estudantes.

Toda essa problemática compromete, inexoravelmente, a finalidade de PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública

federal. É conveniente ressaltar que o PNAES representa uma conquista histórica no campo da educação, portanto, precisa ser consolidada enquanto mecanismo de equidade e justiça social no ambiente escolar.

Frente aos dilemas ora vivenciados pela PAE no contexto do IFPB *Campus* João Pessoa, como resultado do esforço de reflexão das práticas de gestão disseminadas na instituição, elencamos algumas proposições com vistas à instauração de uma nova cultura no trato das questões concernentes à PAE no IFPB:

- Criar um comitê gestor da PAE no âmbito do Conselho Superior do IFPB e nos *Campi* comissões vinculadas aos Conselhos Diretores. Essas instâncias devem ser compostas por estudantes, profissionais da prática e gestores da PAE;
- Ampliar os programas da PAE no sentido de implementar atividades voltadas à atenção à saúde, apoio pedagógico, dentre outras questões.
- Elaborar um plano de capacitação para os profissionais diretamente envolvidos com a operacionalização da política;
- Desenvolver uma cultura de planejamento coletivo da PAE com a participação de todos setores;
- Ampliar o quadro de profissionais que integram os setores que executam a PAE;
- Discutir a aplicação do orçamento da política com todos os setores que integram a PAE;
- Estabelecer mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação dos rebatimentos da assistência estudantil na permanência e êxito acadêmico.

Isto posto, desejamos que o encontro da educação com a realidade social dos

estudantes ultrapasse a fronteira da inclusão social e venha consolidar o PNAES como um mecanismo indispensável à redução das desigualdades sociais existentes no cenário da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, N. T. **O serviço social na educação**. [2008]. Disponível em: <http://www.peepss.org/documentos/ney_publ.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.
- BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas** – São Paulo: Cortez, 2011.
- BARBOSA, M. L. O. (Org.). **Ensino Superior: expansão e democratização** – 1. Ed. – Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.
- BONETI, L. W. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**/ Maura Syria Carapeto Ferreira, Márcia Angela da S. Aguiar (Orgs.) – 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 9.394/96**, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), 1996.
- BRASIL. **Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Cria os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, e dá outras providências, 2008. Disponível em: http://www.planalto.ov.br/ccivil_03/Ato2007_2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 09 de agosto de 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil/PNAES, 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/...2010/2010/Decreto/D72... Acesso em: 29 de março de 2013.
- BRASIL. **Plano de Desenvolvimento Institucional**, do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (PDI 2015 a 2019), 2015.
- BRASIL. **Política de Assistência Estudantil (PAE)** do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba, aprovada “ad referendum” pela Resolução nº 12, de 25 de fevereiro de 2011 e convalidada pelo Conselho Superior da Instituição, por meio da Resolução de nº 40, em 06 de maio de 2011.

BRASIL. **Estrutura organizacional da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis** (Proposta), do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2016.

CASTRO, A. M. D. A. **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais** / Organizadores: Antônio Cabral Neto... [et al.]. – Brasília: Liber livro Editora, 2007.

CANO, W. Da Década de 1920 a 1930: Transição Rumo à Crise e à Industrialização no Brasil - **Economia**, Brasília (DF), v. 13, n. 3b, p. 897–916, set/dez 2012. Acesso: Em 27 de maio de 2016.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica dos salários**; tradução de Iracid Poleti. 8. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CONNELL, R. W. Pobreza e educação. In. **PEDAGOGIA da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1995.

COSTA, C. **Planejamento educacional**, 1983.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. O Sistema Único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, p. 32-65, 2010.

CRUZ, P. M. "Democracia e Cidadania". **Revista Argumenta Journal Law**, n. 4, v. 4, p. 41-58, 2004.

DOS SANTOS, G.; FREITAS, L. O. Permanência e Assistência estudantil na UFMT: desafios para a garantia de direitos no Ensino Superior. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2015.

DOURADO, L. F. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> .

DORE, R.; LUSCHER, A. Z. Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 772-789, set./dez. 2011.

DEMO, P. **Introdução à Metodologia da Ciência**, 22 de janeiro de 2014.
pt.slideshare.net/.../pedro-demo-introdução-metodologia-da-ciência. Acesso 01/12/2015

FOUCAULT, M. **Ordem do discurso** (A). Edições Loyola, 1996.

FIORI, J. L. "Estado de bem-estar social: padrões e crises". **PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva** 7.2, p. 129-147, 1997.

GARCIA, W. E. *In – Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos/* Maura Syria Carapeto Ferreira, Márcia Angela da S. Aguiar (Orgs.) – 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Metodologia científica**. 5. ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

JOAQUIM, S. A. “**Metodologia do Trabalho Científico.**”, 2007.

KLEBA, M. E.; WENDAUSEN, A. **Empoderamento**: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política, 2009.

KOWALSKI, A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos** /Aline Viero de Kowalski. – Porto Alegre, 2012.

LAURENCE, B. “**Análise de conteúdo**”. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições70, 2004.

LIBÂNEO, J. C. **Educação escolar, estrutura e organização/** José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira e Mirza Seabra Toschi (Coleção Docência em formação / Coordenação Antônio José Severino, Selma Garrido Pimenta). São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, K. R. Souza. A educação superior no plano nacional de educação 2011-2020.

PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 30, n. 2, 625-656, maio/ago. 2012.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr. 2006.

MATOS, A. S. M. C. **Ocupações Estudantis, desobediência civil e interpretação da Constituição**. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/midianinja/30560961026>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

MELO, P. S. L.; ARAÚJO, W. P. "**Grupo focal na pesquisa em educação**". VI Encontro de Pesquisa em Educação (2010).

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Cortez Editora, 2008.

MOURA, D. H. "A função social da rede federal de educação profissional e tecnológica na educação brasileira". **Tecnologia & Desenvolvimento Sustentável**.v.1, p. 5-23, 2007.

NETTO, José Paulo; PAULO, José. Ditadura e serviço social. **Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**, v. 3, 1991.

OZGA, J. **Investigação sobre políticas educacionais: terrenos de contestação**. Porto: Porto Editora, 2000.

SANTOS, A. A. O Estado Democrático de Direito. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: <
http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10143&revista_caderno=9>. Acesso em agosto de 2016.

SOBRINHO, J. D. Educação superior, globalização e democratização. Qual Universidade? **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, jan. /abr. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782005000100014>

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: concepções fundantes. In: **UNESCO/MDS**. Concepção e Gestão da Proteção Social Não

Contributiva no Brasil, 2009. Acessível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>

STRAUSS, A. **Pesquisa qualitativa:** técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada /Anselm Strauss, Juliet Corbin; tradução Luciene de Oliveira da Rocha. – 2. Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAVARES, A. M.; DE AZEVEDO, M. A.; DE MORAIS, P. S. A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. **HOLOS**, v. 2, p. 154-162, 2014.

TINTO, V. Research and practice of student retention: what is next? **Journal Of College Student Retention**, v. 8, n. 1 p. 1-19, 2006.

VASCONCELOS, N. B. "Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil/National Student Assistance Program: an analysis of the evolution of student assistance along the history of". **Ensino em Re-Vista**, 2010.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia:** Editora Koogan Guanabara S. A. Rio de Janeiro, 198?

APÊNDICES



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

GESTÃO EDUCACIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: uma análise das práticas de gestão da assistência estudantil no Instituto Federal da Paraíba, *Campus* João Pessoa

Pesquisadora: Eliene Estevão de Almeida, (83) 99601- 5461, enestevao@yahoo.com.br

Professora orientadora: Profa. Dra. Adriana Valéria Santos Diniz. Rua Edilson Paiva de Araújo, 187, Apto. 301. Telefone: (83): 8737-7147 E-mail: adrianaavsdiniz@hotmail.com

Local do estudo: Universidade Federal da Paraíba – UFPB/*Campus I*. Cidade Universitária - João Pessoa - PB – Brasil. CEP: 58051-900.

Objetivo: Analisar as práticas de gestão da assistência estudantil no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), no *Campus* João Pessoa.

Descrição do estudo: Essa investigação realizar-se-á por meio de entrevistas semiestruturadas e formação de grupos focais.

Riscos: O presente trabalho não apresenta riscos para os participantes. Tais riscos, se surgirem, serão menores do que os benefícios proporcionados por esta pesquisa e, respeitando os preceitos éticos, caso o(a) senhor(a) vier a sentir alguma espécie de desconforto ou constrangimento ocasionado pela coleta de dados desta pesquisa, a mesma será imediatamente interrompida.

Confidencialidade: Além do(a) senhor(a) e nós pesquisadores, ninguém terá acesso aos seus dados sem o seu consentimento. As entrevistas nos grupos focais terão duração aproximada de uma hora e meia e poderão ser interrompida a qualquer momento. Não haverá qualquer identificação na pesquisa e suas respostas serão analisadas em grupo de distribuição de frequência. Quando os dados forem apresentados em congresso, apresentação e publicações, não serão utilizados quaisquer meios que os identifiquem. **Participação voluntária:** a sua participação é voluntária, isto implica que o(a) senhor(a) não receberá nenhum tipo de pagamento por participar desta pesquisa. Se o Senhor(a) concordar em colaborar voluntariamente com a pesquisa e se não tiver nenhuma dúvida, gostaríamos que fosse assinado este termo. Observamos que após a assinatura, o Senhor(a) poderá retirar seu consentimento ou recusar-se de participar, sem que isto lhe cause qualquer tipo de prejuízo.

Profa. Dra. Adriana Valéria Santos Diniz (Orientadora)

Eliene Estevão de Almeida (Pesquisadora)

Eu, _____ RG _____, aceito participar da pesquisa acima descrita. Estou ciente de que se trata de uma atividade voluntária, portanto sem remuneração. Nestes termos posso recusar e/ou retirar este consentimento sem prejuízo a qualquer hora.

João Pessoa, _____ de _____ de _____

COMITÊ DE ÉTICA DA UFPB: Tel.: (83) _____ E-mail:

APÊNDICE B - Instrumento para grupo focal com equipe básica que operacionaliza a PAE

TÓPICOS GUIAS

I. Conceito de assistência estudantil/PAE

1. Conceito de assistência estudantil
2. Compreensão acerca da Política de Assistência Estudantil do IFPB

II. Práticas de gestão do PAE no IFPB – Campus João Pessoa

1. Planejamento do PAE no IFPB e processo de construção das demandas
2. Formas de acompanhamento permanente
3. Principais tipos de problemas e formas de enfrentamento e de replanejamento
4. Gerenciamento do orçamento da assistência estudantil
5. Formas de garantia da participação de todos os sujeitos/segmentos sociais envolvidos na gestão do PAE
6. Percepção acerca da gestão da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa

III. Relação entre as práticas de gestão do PAE e o cumprimento das finalidades do PNAE.

1. Cumprimento da finalidade de permanência e êxito acadêmico no IFPB

IV. Comentários finais

1. Aberto a outras questões e para sugestão de melhorias

APÊNDICE C - Instrumento para grupo focal com estudantes beneficiários da PAE

TÓPICOS GUIAS

Conceito de assistência estudantil/ PAE

1. Conceito de assistência estudantil
2. Compreensão acerca da Política de Assistência Estudantil do IFPB

II. Práticas de gestão do PAE no IFPB – Campus João Pessoa

1. Avaliação sobre o atendimento das demandas por assistência estudantil
2. Percepção das praticas de gestão dos programas da PAE
3. Avaliação dos programas, projetos e serviços de assistência estudantil do *Campus* João Pessoa, com ênfase na questão da garantia da permanência e do êxito acadêmico
1. Percepção do envolvimento e da participação estudantil nos programas de assistência na perspectiva da garantia de suas finalidades
2. Avaliação da aplicação dos recursos nos programas de assistência estudantil do *Campus* João Pessoa

III. Sugestões à PAE

1. Sugestão para melhoria das praticas de gestão dos serviços, programas e projetos de assistência estudantil no *Campus* João Pessoa

Comentários finais

1. Questões ou sugestões finais

APÊNDICE D - Instrumento para entrevista com os gestores da PAE

TÓPICOS GUIAS

I. Conceito de assistência estudantil/PAE

1. Conceito de assistência estudantil
2. Compreensão acerca da Política de Assistência Estudantil do IFPB

II. Práticas de gestão do PAE no IFPB – Campus João Pessoa

7. Percepção sobre as praticas de planejamento e execução da assistência estudantil no *Campus* João Pessoa
8. Formas de acompanhamento permanente do PAE no Campus João Pessoa
9. Gerenciamento do orçamento da assistência estudantil

III. Relação entre as práticas de gestão do PAE e o cumprimento das finalidades do PNAE.

2. Cumprimento da finalidade de permanência e êxito acadêmico no IFPB

IV. Comentários finais

1. Aberto a outras questões e para sugestão de melhorias