UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

EUDES OLIVEIRA CUNHA

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Salvador
2017

EUDES OLIVEIRA CUNHA

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação. Linha de pesquisa: Política e Gestão da Educação.

Orientador: Dr. Robert Evan Verhine

Salvador
2017

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Cunha, Eudes Oliveira.
Implementação da política de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia / Eudes Oliveira Cunha**.** – 2017.
213 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Robert Evan Verhine.
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2017.

1. Programas de assistência do estudante. 2. Programas de ação afirmativa na educação. 3. Políticas públicas. 4. Ensino Superior. 5. Universidade Federal da Bahia. Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil. I. Verhine, Robert Evan. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.26 - 23. ed.

EUDES OLIVEIRA CUNHA

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, para obtenção do título de Doutor em Educação.

Defendida em 27 de outubro de 2017

Banca Examinadora

Robert Evan Verhine (Orientador)
Doutor em Educação pela Universität Hamburg, UH, Alemanha.
Universidade Federal da Bahia.

Gabriel Swahili Sales de Almeida
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.
Universidade Federal da Bahia.

Katia Siqueira de Freitas
Doutora em Administração da Educação pela The Pennsylvania State University, PSU, Estados Unidos.
Universidade Católica do Salvador.

Lys Maria Vinhaes Dantas
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Maria Couto Cunha
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.
Universidade Federal da Bahia.

À minha família, fonte de amor, sabedoria e fé.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente pelo empenho e rigor do professor Robert Evan Verhine, com especial destaque ao seu profissionalismo na relação com seus orientandos.

Aos professores Álamo Pimentel, Lys Vinhaes Dantas, Maria Couto Cunha e Robinson Moreira Tenório, pelas relevantes sugestões no período do exame de qualificação.

Aos professores do PPGE/UFBA, em especial àqueles da linha de pesquisa Política e Gestão da Educação – aqui representados pela atual coordenação da professora Maria Couto Cunha –, que proporcionaram experiências de pesquisa fundamentais para a minha formação acadêmica.

Aos professores Alvino Sanches, do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, e Vera Mendes, do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFBA, com os quais pude cursar componentes curriculares que me fizeram melhor conhecer a área de análise de política públicas.

Aos colaboradores/informantes da pesquisa, que gentilmente se dispuseram a contribuir com a coleta de dados. Meu muito obrigado aos gestores, servidores e estudantes que disponibilizaram as informações para a pesquisa.

Aos familiares, pelo amparo e estímulo aos estudos constantes.

À Monique Borges, pelo companheirismo e fundamental apoio à realização do trabalho.

Aos amigos incentivadores da carreira acadêmica, em especial a Daelcio Mendonça e Cristiane Machado, com os quais compartilhei as primeiras experiências de pesquisa.

Aos amigos e colaboradores que deram apoio para a realização do trabalho, nas pessoas de Regina Fernandes, Obadias Cunha, Babalé Leite, Henrique Campos, Daniele Malpelli, Joana Luz e Ricardo Boxus.

Às colegas do doutorado em Educação da UFBA, Jaqueline Dourado, Claudia Muniz Barreto, Cândida Moraes e Michele Cemin, que compartilharam e contribuíram com esse percurso de formação.

Aos colegas professores da Escola Municipal Hospitalar e Domiciliar Irmã Dulce, em Salvador – aqui representados pela diretora Tainã Rodrigues –, com os quais tenho compartilhado um cotidiano de intensas aprendizagens no campo das práticas de inclusão educacional.

Enfim, a todas e todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

CUNHA, Eudes Oliveira. Implementação da política de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia. 214 f. il. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2017.

RESUMO

A presente tese tem o objetivo de analisar como os processos de implementação das políticas de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia são influenciados por dimensões/fatores relacionados à política formulada, às dinâmicas institucionais/organizacionais e às concepções dos implementadores. Essas políticas entraram para a agenda especialmente a partir dos anos 2000, em face da ampliação do número de vagas e das políticas de ações afirmativas que flexibilizaram o acesso à educação superior pública brasileira. A compreensão de que a fase da implementação de políticas públicas envolve decisões em contextos nos quais as políticas são colocadas em prática conduziu a elaboração do modelo conceitual que operacionalizou a pesquisa em quatro dimensões: (1) estrutura normativa da política; (2) dinâmicas institucionais/organizacionais; (3) concepções dos atores sobre a política; e (4) processos de implementação. A Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil da UFBA foi o *locus* do estudo de abordagem qualitativa. A pesquisa de campo foi realizada, em 2016, por meio de entrevista com 17 informantes-chave e questionário aplicado com 420 estudantes-usuários da política. Os resultados reforçam a relevância das estruturas normativas e dos contextos organizacionais para a execução e compreensão das políticas públicas. Demonstram que a política analisada apresenta entraves na sua estrutura normativa e nas condições institucionais/organizacionais de modo que, em alguns aspectos, têm impactado negativamente a implementação. Tais fatores têm ampliado a margem de autonomia dos implementadores, e os processos e práticas de execução ocorrem, muitas vezes, a partir de um regramento informal e com pouco estímulo aos processos formais de participação social. Mesmo com variados problemas identificados na implementação, como a lentidão nos procedimentos técnico-administrativos e insuficiência dos recursos, os atores percebem a política como determinante para a inserção de estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica na educação superior.

Palavras-chave: Implementação de políticas. Permanência de estudantes. Educação superior.

CUNHA, Eudes Oliveira. Implementation of the policy of student permanence at the Federal University of Bahia. 214 f. il. 2017. Doctoral Thesis – College of Education, Federal University of Bahia, 2017.

ABSTRACT

The present thesis aims at analyzing how the processes of implementation of the policies of student permanence in the Federal University of Bahia are influenced by dimensions/factors related to the formulated policy, institutional/organizational dynamics and the conceptions of the implementers. These policies entered the agenda especially since the 2000s, due to the increase in the number of student places and affirmative action policies that made access to Brazilian public higher education more flexible. The understanding that the phase of the implementation of public policies involves decisions in contexts in which the policies are put into practice led to the elaboration of the conceptual model that operationalized the research in four dimensions: (1) normative structure of the policy; (2) institutional/organizational dynamics; (3) the actors' conceptions of the policy; and (4) implementation processes. The Vice Rectory for Affirmative Actions and Student Assistance at UFBA was the locus of the study with a qualitative approach. Field research was conducted in 2016 through interviews with 17 key informants and questionnaires applied with 420 student-users of the policy. The results reinforce the relevance of normative structures and organizational contexts for the execution and understanding of public policies. They demonstrate that the policy analyzed presents obstacles to its normative structure and institutional/organizational conditions that have had, in some respects, a negative impact on implementation. Such factors have broadened the scope of autonomy of the implementers, and the execution processes and practices often occur through informal regulation that provides little incentive to formal processes of social participation. Despite the problems identified in the implementation process, such as slowness in technical-administrative procedures and insufficient resources, the actors perceive the policy as a determinant for the insertion into higher education of students in situations of social and economic vulnerability.

Keywords: Policy implementation. Student permanence. Higher education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura	1	Fases para o estudo de uma política pública, em uma perspectiva ampliada sobre os processos políticos	19
Figura	2	Modelos para a análise da implementação de políticas públicas	21
Figura	3	Organograma da Proae	88
Figura	4	Dimensões para a análise da implementação de políticas públicas	93
Figura	5	Questionário *on-line*	98
Figura	6	Grupos de colaboradores da pesquisa categorizados de acordo com suas funções no processo de implementação das políticas	101
Gráfico	1	Idade dos estudantes atendidos em programas desenvolvidos pela Proae/UFBA em 2016	102
Gráfico	2	Área do conhecimento que cursa a graduação na UFBA	103
Gráfico	3	Tempo em que cursam a graduação na UFBA	104
Figura	7	Marcos da estrutura normativa da política de permanência na UFBA	109
Gráfico	4	Participação dos estudantes-usuários da política em algum tipo de mobilização/manifestação em defesa das ações de apoio à permanência na UFBA	131
Gráfico	5	Participou/participa das discussões com fins de elaboração da Minuta que propõe a regulamentação da Assistência Estudantil na UFBA	132
Gráfico	6	Sinto-me bem representado pelas lideranças estudantis que se mobilizam em favor das políticas de permanência desenvolvidas pela Proae/UFBA	133
Gráfico	7	Perfil do estudante usuário das políticas de permanência da UFBA, de acordo com o indicador cor/raça	145
Gráfico	8	Forma de ingresso na universidade (cotista/não cotista)	145
Gráfico	9	Tipo de instituição em que cursou o ensino médio	147
Gráfico	10	Origem geográfica	148
Gráfico	11	Tipos de benefícios oferecidos pela Proae na perspectiva do apoio material para a permanência de estudantes em cursos de graduação na UFBA, em 2016	150
Gráfico	12	Quantidade de benefícios recebidos por estudante-usuário dos programas da Proae	151
Gráfico	13	Ações desenvolvidas pela Proae na perspectiva do apoio imaterial para a permanência dos estudantes em cursos de graduação na UFBA, em 2016	152
Gráfico	14	Tempo de espera para receber o benefício após realização do cadastro na Proae	159
Gráfico	15	“Sou bem atendida(o) pela(o)s servidora(o)s da Proae”	161
Gráfico	16	“Considero justos os critérios de seleção da(o)s estudantes atendida(o)s pelos programas de assistência estudantil desenvolvidos pela Proae”	165
Gráfico	17	A Proae desenvolve atividades que promovem o respeito à diversidade no ambiente universitário	171
Gráfico	18	“Os serviços oferecidos pela Proae são suficientes para a minha permanência como estudante em cursos de graduação na UFBA”	172
Gráfico	19	“Percebo avanços nas ações de apoio à permanência dos estudantes nos cursos de graduação da Universidade Federal da Bahia”	172
Gráfico	20	Política de permanência implementada pela Proae/UFBA na avaliação dos estudantes-usuários	174

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela	1	Recursos financeiros do PNAES repassados às IFES entre os anos 2008 e 2014	52
Tabela	2	Evolução do processo seletivo, com número de cursos, vagas e candidatos inscritos, por turno, entre os anos 2006 e 2015	75
Tabela	3	Evolução do número de estudantes de graduação – matrículas e concluintes – em anos selecionados no período entre 2006 e 2015	75
Tabela	4	Percentual de candidatos classificados no processo seletivo, conforme origem do ensino médio nos anos 2004-2011	76
Tabela	5	Percentual de candidatos classificados no processo seletivo da UFBA, de acordo com a sua cor/raça	76
Tabela	6	Número de serviços, auxílios e bolsas destinados a estudantes em cursos de graduação na UFBA, nos anos 2004-2013	84
Tabela	7	Número de benefícios para estudantes de graduação, coordenados pela Proae, nos anos 2014 e 2015	89
Tabela	8	Proposta de orçamento do PNAES, executada pela Proae/UFBA, nos anos 2013, 2014, 2015 e 2016	90
Quadro	1	Modelo operacional para a análise da implementação da Política de Permanência na UFBA	94
Quadro	2	Distribuição do número de servidores de acordo com os setores da Proae/UFBA no ano 2016	95
Quadro	3	Etapas, instrumentos e procedimentos de coleta de dados da pesquisa	96
Quadro	4	Resumo dos procedimentos de coleta de dados relacionados aos objetivos específicos da pesquisa	97
Quadro	5	Especificação dos colaboradores e técnica de coleta utilizada	98
Quadro	6	Colaboradores entrevistados na pesquisa de acordo com a formação em nível de graduação e tempo de experiência profissional na Proae	101
Quadro	7	Planilha utilizada na pré-análise dos dados das entrevistas	105
Quadro	8	Procedimentos para a sistematização, descrição e análise dos dados	105
Quadro	9	Tipos de documentos e quantidade de respostas que apontam seus usos na implementação da política de permanência na UFBA, a partir de respostas de 13 entrevistados	114
Quadro	10	Distribuição dos setores em processo de reestruturação na gestão da Proae, correspondente aos anos de 2014-2018	119

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAAED	Coordenação de Ações Afirmativas, Educação e Diversidade
CEAO	Centro de Estudos Afro-Orientais
CONSUNI	Conselho Universitário
CPAE	Coordenação de Programas de Assistência ao(a) Estudante
CSVU	Conselho Social de Vida Universitária
DAE	Departamento de Assistência Estudantil
DCE	Diretório Central dos Estudantes
EaD	Educação a Distancia
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFNMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
IFPI	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Piauí
IFTO	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins
IHAC	Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
NASIE	Núcleo de Atenção à Saúde Integral do Estudante
PAA	Programa de Ações Afirmativa na UFBA
PBP	Programa de Bolsa Permanência
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-graduação em Educação
PROAE	Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEST	Superintendência Estudantil
SISU	Sistema de Seleção Unificada
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
TGD	Transtornos Globais do Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO		14
CAPÍTULO 1 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS		19
1.1	IMPLEMENTAÇÃO COMO UM CAMPO DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
1.2	PRINCIPAIS MODELOS DE ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.3	APORTES PARA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO	28
1.4	DIMENSÕES/FATORES DE IMPLEMENTAÇÃO	32
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA		40
2.1	EXPANSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	40
2.2	ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	47
2.2.1	**Aspectos históricos**	48
2.2.2	**Contribuições do Fonaprace**	49
2.2.3	**Programa Nacional de Assistência Estudantil**	51
2.2.4	**Literatura que analisa o PNAES na perspectiva da implementação de políticas públicas**	53
2.3	AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR	56
2.4	PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NA PERSPECTIVA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS	61
2.4.1	**Conceito de ação afirmativa**	61
2.4.2	**Conceito de permanência**	63
CAPÍTULO 3 - CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA		69
3.1	HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFBA	69
3.2	A UFBA NOS ANOS 2000	73
3.3	AÇÕES AFIRMATIVAS NA UFBA	77
3.4	EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE PERMANÊNCIA NA UFBA	79
3.4.1	**Perspectivas sobre Permanência no Programa de Ações Afirmativas**	79
3.4.2	**Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil**	81
3.4.3	**Metas sobre Permanência no Programa Reuni/UFBA**	83
3.4.4	**Definições sobre Permanência no PDI da UFBA (2012-2016)**	85
3.5	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E AÇÕES DA PROAE NOS ÚLTIMOS ANOS	86

CAPÍTULO 4 - PERCURSO METODOLÓGICO 91
4.1 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA 91
4.2 MODELO ANALÍTICO E OPERACIONAL 93
4.3 ETAPAS E TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS 95
4.4 COLABORADORES E PROCEDIMENTOS 98
4.5 PLANO DE SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE 104
CAPÍTULO 5 - IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA 107
5.1 ESTRUTURA NORMATIVA DA POLÍTICA 107
5.1.1 Política normatizada 108
5.1.2 Uso de documentos por implementadores da política 113
5.2 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS/ORGANIZACIONAIS 118
5.2.1 Atribuições das coordenações e funcionamento dos setores na Proae 118
5.2.2 Capacidade de ação das equipes, estrutura física e condições técnico-operacionais 122
5.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL 127
5.3.1 Espaços formais de participação 128
5.3.2 Espaços informais de participação 130
5.4 CONCEPÇÕES DOS IMPLEMENTADORES SOBRE A POLÍTICA 135
5.4.1 Conhecimento sobre a natureza da política 136
5.4.2 Conformidade dos implementadores com a política 142
5.5 EVIDÊNCIAS SOBRE A POLÍTICA IMPLEMENTADA 144
5.5.1 Perfil dos usuários 144
5.5.2 Produtos da implementação 149
5.6 PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA 155
5.6.1 Problemas de implementação 155
5.6.2 Sugestões para aprimorar a implementação 167
5.6.3 Relação entre o esperado e o alcançado na implementação da política 170
CONSIDERAÇÕES FINAIS 175
REFERÊNCIAS 182
APÊNDICES 193

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre implementação de políticas públicas têm se intensificado nos campos da Ciência Política e da Administração Pública (SOUZA, 2006), mas, apesar do crescimento das pesquisas no Brasil, as produções sobre o tema ainda são incipientes devido à fragmentação temática da área e a própria escassez de uma literatura robusta na perspectiva da análise de políticas públicas (FARIA, 2012).

A consolidação de modelos analíticos e teorias de implementação começaram a surgir a partir da década de 1970, nos Estados Unidos e na Europa, período em que houve relevantes mudanças nas formas de conceber essa etapa da política. Até então, os estudos de caso exploratório eram predominantes e tiveram maior contribuição do campo da administração, pois, considerava-se que nessa fase se executava o que tinha sido decidido na elaboração da política (VIANA, 1996). A tentativa dos teóricos em superar a visão fragmentada de que a fase de implementação envolveria somente elementos da teoria administrativa e a fase de formulação envolveria instrumentos típicos da teoria política propiciou abordagens abrangentes que integraram teorias políticas à administração pública.

A implementação passa a ser vista não como simplesmente uma questão técnica da administração pública, mas envolve um complexo emaranhado de questões de ordem política (DEUBEL, 2002). Ademais, as políticas são formuladas e implementadas por atores que de algum modo são afetados positivamente ou negativamente por elas e, nesse sentido, as instituições envolvidas no processo de implementação têm características que envolvem conflitos, interesses e disputas próprios dos processos políticos.

Nesse sentido, há um intenso debate sobre a adequação da política nos contextos em que são inseridas, em função de estruturas organizacionais, limitações dos recursos financeiros e a própria compreensão dos atores acerca da política que a transformam de acordo com suas representações e interesses. Ora as discussões ocorrem em torno das intenções expressas nos planos – na busca por compreender como os objetivos foram atendidos –, ora focalizam-se na apropriação das normas a partir dos contextos locais e de que maneira essa interpretação dos planos produzem os resultados da política.

Ao considerar que a implementação de políticas públicas é um processo complexo que envolve decisões nos contextos em que as políticas são colocadas em prática, é forte a compreensão de que a atuação das burocracias públicas não é neutra e que a implementação envolve escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos e que influenciam de maneira relevante as práticas da política. Assim, o estudo de Lipsky (1980) sobre os “burocratas do nível

da rua" é referência para a compreensão das práticas dos funcionários públicos que atuam junto aos destinatários das políticas, os quais são considerados verdadeiros formuladores de políticas quando exercem a discricionariedade em suas práticas.

Entretanto, pesquisas com esse tipo de abordagem ainda são limitadas no contexto brasileiro em face da tradição dos estudos sobre políticas públicas focalizarem nos processos decisórios que se dão antes e durante a formulação de políticas (SOUZA, 2006). Nessa perspectiva, verificam-se lacunas nos estudos sobre os processos e práticas dos implementadores de políticas (DANTAS, 2005; LOTTA, 2010), bem como sobre os múltiplos fatores que impactam a execução de uma determinada política pública, que vão desde a estrutura normativa, às condições institucionais/organizacionais e até mesmo a visão de mundo dos atores responsáveis pela execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Para realizar a análise sobre o processo de implementação, pesquisou-se a política de permanência na educação superior, especificamente, a desenvolvida pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), por meio da Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (Proae). Essas políticas que visam oferecer condições para que os estudantes permaneçam e concluam com aproveitamento seus percursos acadêmicos em cursos de graduação na educação superior passaram por transformações influenciadas pelo contexto dos intensos debates sobre estratégias de inclusão social nesse nível de ensino. Essas ações do Estado podem ser observadas nos mais diversos programas de assistência estudantil – voltados principalmente à moradia, alimentação, saúde, compra de material didático – desenvolvidos pelas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) brasileiras, bem como por meio de programas de inserção acadêmica ou de formação/conscientização dos atores para o enfrentamento dos diversos tipos de preconceito e discriminação na educação superior e na sociedade de um modo geral.

Apesar de as universidades brasileiras desenvolverem ações direcionadas à assistência estudantil desde o início do século XX, essa política pública, objeto de análise na presente tese, ganha destaque na agenda dos governos a partir de um contexto de intensas lutas de movimentos sociais locais e globais, organizações da sociedade civil e lideranças intelectuais que colocaram em debate as desigualdades de oportunidade no acesso à educação superior pública, sobretudo a partir dos anos 2000.

O marco para a entrada dessas políticas para a agenda das IFES é a institucionalização das ações afirmativas na educação superior operacionalizadas principalmente por mecanismos de reserva de vagas para negros, indígenas e estudantes oriundos de escolas públicas. Além disso, o processo de expansão das universidades públicas, a partir de 2007, tornou-se uma das

principais justificativas para a necessidade de ações do Estado voltadas à garantia da permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica na educação superior.

Esses cenários de ampliação do número de vagas e aprimoramento dos sistemas de ingresso na universidade orquestraram o debate sobre a convivência no ambiente acadêmico e as condições materiais de permanência dos estudantes quando discutidas estas políticas focalizadas. Ademais, com a institucionalização dessas políticas de inclusão na educação superior pública, ampliou-se a quantidade de estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica nesse nível de ensino e fez emergir a notável necessidade de formulação e implementação de políticas de apoio para que esses estudantes não abandonassem os cursos e tivessem condições adequadas para concluírem seus percursos acadêmicos.

A criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2007, se traduziu na maior fonte de financiamento das políticas de permanência. O PNAES se consolidou como uma das estratégias de enfrentamento das altas taxas de evasão[1] e retenção na educação superior. Além disso, a necessidade de as instituições de educação superior desenvolverem essas ações são justificadas em face das condições de permanência dos estudantes que envolvem a necessidade de apoio acadêmico e o enfrentamento dos diversos tipos de preconceito e discriminação sobre grupos que historicamente não acessaram a educação superior.

A UFBA quando formulou seu Programa de Ações Afirmativas, em 2004, além de definir estratégias de seleção que permitiram selecionar outro perfil de público, previu ações que pudessem subsidiar também a permanência desses estudantes que passariam a ingressar por mecanismos de reserva de vagas. Nos anos subsequentes, apesar da limitação dos recursos, ações foram desenvolvidas com esse intuito, quando a partir de 2008 há ampliação dos repasses do Governo Federal para esse fim, por meio do PNAES, percurso este que se torna relevante para a análise na perspectiva da implementação de políticas.

Apesar de terem sido identificadas pesquisas (TERRA, 2015; OLIVEIRA, 2016; REIS, 2016; JESUS, 2016) sobre a implementação de políticas de assistência estudantil desenvolvidas por IFES, verificam-se lacunas em termos de análise de fatores que impactam os processos de implementação com base em uma literatura na perspectiva da análise de políticas públicas.

[1] De acordo com o Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a taxa de evasão nos cursos presenciais no sistema público chegou a 17,8%, em 2013, e 18,3%, em 2014. Essa taxa de evasão foi calculada com base nos alunos desistentes em relação ao total de alunos matriculados.

Portanto, esta tese focaliza a análise do processo de implementação da política de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia. A pesquisa permitiu realizar um levantamento do percurso da política de permanência na Universidade a partir da institucionalização do Programa de Ações Afirmativas de modo que pudesse contextualizar a análise dos processos de execução que se deram no ano da coleta dos dados, em 2016. Permitiu, ainda, identificar e analisar como as dimensões da política formulada e os contextos organizacionais têm impactado os processos de execução[2] da política. Para tanto, teve-se como pano de fundo a seguinte questão orientadora da pesquisa:

- Como os processos de implementação da política de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia são influenciados por dimensões/fatores relacionados à política formulada, às dinâmicas institucionais/organizacionais e às concepções dos implementadores?

Em termos metodológicos, a abordagem qualitativa conduziu o trabalho de campo. A entrevista e o questionário foram as técnicas de coletas de dados utilizadas: a primeira direcionada a informantes-chave, como gestores, funcionários e representantes estudantis; a segunda foi direcionada especificamente aos estudantes-usuários da política representados por 420 respondentes. As dimensões de análise foram operacionalizadas a partir do referencial teórico sobre implementação de políticas públicas, no qual se identifica que os processos e práticas de uma política são influenciados pela política formulada e por contextos locais de execução, traduzidos nas dimensões: (1) estrutura normativa da política; (2) dinâmicas institucionais/organizacionais; (3) concepções dos atores sobre a política; e (4) processos de implementação.

A tese sustenta a compreensão de que a implementação da política de permanência na UFBA tem sido executada com ausência de uma estrutura normativa adequada para a sua operacionalização. Essa dimensão de análise tem impactado negativamente os processos e se soma às condições institucionais/organizacionais que não favorecem a implementação. Tais fatores têm ampliado a margem de autonomia dos implementadores, e os processos e práticas de execução ocorrem, muitas vezes, a partir de um regramento informal frente às pressões dos estudantes-usuários. Apesar de variados problemas identificados nos processos de implementação, como a lentidão nos procedimentos técnico-administrativos, insuficiência dos

[2] Nesta tese, utiliza-se os termos “implementação” e “execução” como sinônimos.

recursos e conflitos na relação entre funcionários e usuários em face da demanda maior que a oferta dos serviços, de maneira geral, os atores compreendem a política como determinante para a inserção de estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica na educação superior.

A tese é composta por cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 1 é dedicado à apresentação e discussão das bases teóricas sobre implementação de políticas públicas, as quais subsidiaram a criação do modelo analítico e operacional da pesquisa. No capítulo 2, discorre-se sobre o conteúdo da política expresso em aspectos históricos sobre as ações direcionadas à permanência de estudantes na educação superior e suas transformações a partir da institucionalização das políticas de ações afirmativas e de expansão das universidades públicas nos últimos anos. No capítulo 3, situa-se o leitor sobre a trajetória da UFBA na institucionalização de ações de apoio à permanência de estudantes. O percurso metodológico da pesquisa é apresentado no capítulo 4, seguido da análise dos resultados, apresentada no capítulo 5. Este último capítulo é estruturado em seis seções: nas quatro primeiras, descreve-se e analisa-se as dimensões que impactam os processos de implementação da política; e nas duas últimas, discorre-se sobre os produtos e processos de implementação ao tempo em que desvela as perspectivas dos estudantes-usuários acerca da política. Por fim, são apresentadas as considerações finais da tese.

CAPÍTULO 1

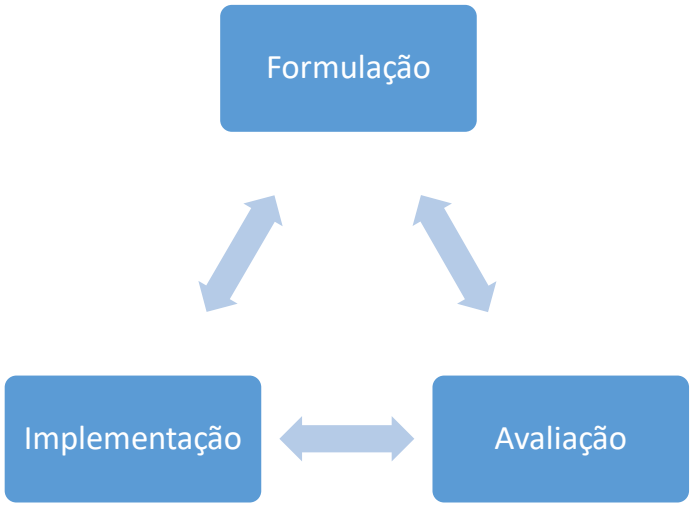
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma parte da literatura que analisa as políticas públicas a compreende como um processo dinâmico que se apresenta em etapas, denominado de ciclo de políticas (SOUZA, 2006). Dentre as etapas definidas para a análise, nessa perspectiva sequencial, identificam-se a formulação, implementação e avaliação como as principais fases do processo político. Há concepções ainda que incorporam outras etapas de forma que não há um consenso entre os estudiosos sobre os processos que marcam o desenho de uma política pública.

Frey (2000), por exemplo, ao discutir a análise de políticas, sugere o detalhamento nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação de políticas. Souza (2003), ao caracterizar os estágios da política, aponta basicamente a definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Na visão clássica, pode-se considerar a formulação, implementação e avaliação como etapas que compreendem o processo de uma política, conforme se vê na Figura 1. É relevante enfatizar que a literatura não aponta essas fases como lineares no ciclo de políticas públicas. Elas são compostas por elementos que se entrecruzam e podem ocorrer concomitantemente.

Figura 1 – Fases para o estudo de uma política pública, em uma perspectiva ampliada sobre os processos políticos



Fonte: Elaboração do autor, 2017.

A seguir, focaliza-se na compreensão da fase de implementação, amparada por abordagens da área de análise de políticas públicas.

1.1 IMPLEMENTAÇÃO COMO UM CAMPO DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De maneira geral, na análise da implementação, é possível verificar como o que foi prescrito na fase da formulação tem sido realizado na execução ou como ocorrem as práticas dos implementadores, quando estas são influenciadas por diversos elementos de contexto. Dessa maneira, podem-se visualizar os entraves que acometem a política pública e identificar equívocos anteriores à tomada de decisão no intuito de verificar problemas mal formulados ou objetivos mal definidos. Por tradição, "o campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101). Por conseguinte, são comuns os estudos que visam verificar problemas, soluções e o sucesso na execução da política pública.

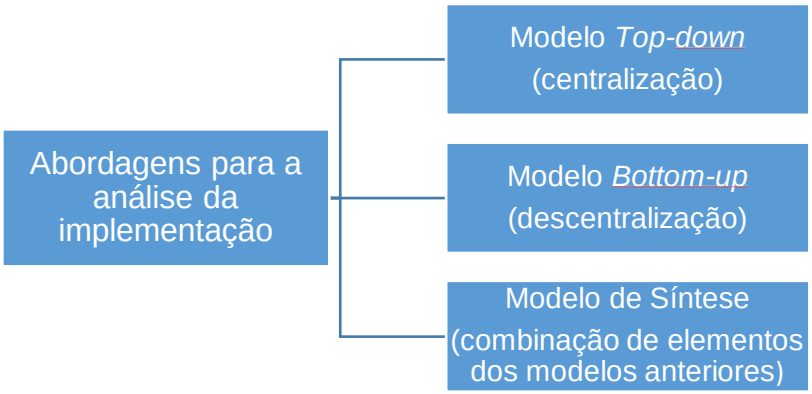
Essa etapa tem sido apontada como fundamental dentre as fases do ciclo de políticas, pois nela se examinam como as regras, rotinas e processos sociais definidos na concepção da política são interpretados na prática que busca resolver determinados problemas. Por outro lado, no estudo da implementação, busca-se verificar também os níveis de discricionariedade dos atores que implementam as políticas, quando estes interagem diretamente com o público-alvo que se beneficia das ações do Estado e, muitas vezes, alteram as regras definidas previamente.

Nessa perspectiva, Souza (2002) salienta que a fase de implementação não é constituída de processos exclusivamente racionais e lineares. Compreende-se interesses, conflitos, arenas de disputas e interpretações do que foi formulado e definido nos textos da política. A análise de implementação de políticas públicas deve focalizar no conhecimento e capacidade das organizações e dos agentes implementadores, nos diversos processos que compõem a execução, inclusive seus pontos de conflito, nos níveis de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública, dentre outros (SOUZA, 2002).

Ao recorrer à literatura produzida sobre o percurso das abordagens de análise da implementação de políticas, identificam-se concepções distintas e frequentemente utilizadas. Winter (2010), por exemplo, em publicação que discute as perspectivas de implementação de políticas públicas, aponta três gerações de estudos. A primeira, que denomina "os pioneiros", diz respeito aos estudos de caso exploratórios e indutivos que buscavam produzir teorias, os quais começaram a surgir com maior ênfase a partir da década de 1970 (WINTER, 2010). Trata-

se de um período em que os estudos de caso identificavam obstáculos no processo de implementação (PEREZ, 2010). A segunda, surge a partir da década de 1980 e suas principais aspirações eram o desenvolvimento de modelos analíticos consistentes que conduzissem à análise empírica. Esta segunda geração elaborou os modelos analíticos (1) de cima para baixo (*top-down*) e (2) de baixo para cima (*bottom-up*), e (3) modelos de síntese. A terceira geração busca desenvolver estudos comparativos e utilização de dados estatísticos para a análise de processos de implementação. É importante ressaltar que, na visão de Winter (2010), o pesquisador pode pertencer a mais de uma delas e de algum modo há características complementares nessas gerações.

Figura 2 – Modelos para a análise da implementação de políticas públicas



Fonte: Elaboração do autor com base em Winter (2010).

A seguir, serão abordados aspectos conceituais acerca desta segunda geração, pois nela se concentram os modelos analíticos mais difundidos. Essas são abordagens frequentemente discutidas na literatura sobre análise de implementação de políticas públicas e apresentam elementos analíticos para o estudo das políticas de permanência na Universidade Federal da Bahia.

1.2 PRINCIPAIS MODELOS DE ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao buscar compreender essas abordagens, vê-se que, no modelo “de cima para baixo”, a implementação é compreendida como um processo mais técnico. Nessa perspectiva, há o entendimento de que a tomada de decisão ocorre na formulação. Na implementação, busca-se atingir as metas e por isso os implementadores teriam margem de manobra limitada (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Lima e D’Ascenzi (2013), ao se referirem a esse modelo, afirmam que o foco de análise está no processo de formulação, etapa que deu origem à implementação da política. Assim, “a análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 103). Partindo do pressuposto que o controle dos processos por meio de regras é fundamental para minimizar a discricionariedade dos implementadores, o processo de execução do que foi planejado na formulação da política é o parâmetro para a análise dos processos.

Nessa mesma direção, Winter (2010), ao discorrer sobre a pesquisa nessa perspectiva, afirma que os pesquisadores na abordagem “de cima para baixo” enfocavam uma decisão política específica, normalmente uma lei, e seguiam o processo de implementação sistema abaixo. Ao tomar como referência para a análise os tomadores de decisão nos níveis mais altos, adotavam uma perspectiva de controle sobre a implementação, na tentativa de oferecer sugestões para melhor “estruturar o processo a partir do topo, para atingir a finalidade da legislação e minimizar o número de pontos de decisão passíveis de veto” (WINTER, 2010, p. 211). Portanto, a ação governamental expressa em programas e projetos focaliza em aspectos da formulação e nos seus desdobramentos na prática da política.

Com base em variáveis formuladas a partir de uma decisão política central, nesse modelo, buscava-se responder a variáveis como “o grau de alcance dos objetivos da política; o equacionamento dos impactos e os objetivos; os principais fatores que afetam o impacto e a própria política e as reformulações obtidas ao longo do tempo” (PEREZ, 2010, p. 1185). Acerca dessa perspectiva teórica, elementos podem ser destacados como síntese do modelo, quais sejam: (1) não há espaço para a discricionariedade; (2) os planos devem ser executados como foram definidos; (3) a implementação começa quando a política acaba; (4) a implementação é a operacionalização do plano (LOTTA, 2010).

Em uma perspectiva mais operacional, Silva e Melo (2000) salientam que, no modelo "de cima para baixo", os desafios da implementação estão associados a problemas de natureza variada, como a capacidade institucional dos agentes implementadores, aos problemas de natureza política e às resistências e boicotes realizados por grupos e setores que são afetados pela política. Ressaltam que as críticas a essa abordagem se dão quando esta minimiza a capacidade de tomada de decisão dos implementadores, por não tomar como elementos importantes para a análise, as contradições, os processos de negociação e as ambiguidades que ocorrem nas ações que buscam colocar em prática o que foi formulado.

O debate acerca dos limites do uso do modelo "de cima para baixo" tem sido abordado na literatura, o que leva à compreensão de outras questões para a análise. Ham e Hill (1993), por exemplo, fazem críticas a essa concepção, ao afirmarem que há situações em que as decisões não podem ser tomadas na elaboração da política pública, e na implementação a política continua em processo de elaboração. Esses autores apresentam uma lista de motivos que justificam o porquê de determinadas decisões serem deixadas para a fase da implementação e dentre eles pode-se destacar: (a) "os conflitos não podem ser resolvidos durante o estágio de elaboração de políticas"; (b) é necessário que "decisões-chave sejam tomadas quando todos os fatos estão disponíveis aos implementadores"; (c) "implementadores – profissionais, por exemplo – são mais bem equipados para tomar decisões-chave"; (d) há limites no diagnóstico de impacto de novas medidas; (e) "as decisões diárias terão que envolver negociação e compromisso com grupos poderosos"; dentre outros (HAM; HILL, 1993, p. 147).

Ao considerar que muitos desses elementos não podem ser definidos na fase da formulação, durante o processo de implementação, a política continua sendo formulada e processos decisórios importantes ocorrem. Nessa perspectiva, a implementação de uma política pública se dá em um processo de negociação sobremaneira. Sobre esse aspecto, Ham e Hill (1993, p. 147) são enfáticos em dizerem que o processo de elaboração de política é algo que "frequentemente continua durante a chamada fase de implementação". E nesse sentido, pode-se ter maiores margens de flexibilidade e autonomia dos implantadores na materialização da política em ação e pode ser visto como um processo que se configura com retomadas entre a política e a sua prática.

Com relação ao modelo "de baixo para cima", os trabalhadores de campo são vistos como atores essenciais na implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, esses trabalhadores tomam decisões cruciais nesses estudos, e a "incapacidade de políticos e gestores administrativos de controlá-los é enfatizada" (WINTER, 2010, p. 212). Nesse modelo, a influência decisiva dos formuladores é questionada, valoriza-se a discricionariedade dos

implementadores e a análise é centrada nos atores responsáveis pela execução da política. Com efeito, as regras informais são elementos fundamentais para a compreensão dos processos (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Ao tomarem como referência o processo de descentralização, esses modelos centram-se na prática dos atores, nos tipos de serviços prestados e na relação com o público-alvo da política. Busca-se compreender os padrões de comportamento, vontades e desejos dos atores implementadores e sua compatibilidade com os programas (PEREZ, 2010). Em síntese, destacam-se elementos que contribuem para a compreensão dessa perspectiva de implementação, como: (1) o foco nos processos; (2) a política é sujeita a adaptações; (3) dá-se pouca importância aos planos; (4) os resultados não dependem dos planos (sucesso ou fracasso); (5) a implementação se dá como processo de interação entre diferentes atores (LOTTA, 2010).

Convém destacar que nessa perspectiva do modelo "de baixo para cima", surge a teoria de Lipsky (1980), chamada "burocracia no nível da rua". Para esse autor, os chamados burocratas da rua são os verdadeiros formuladores de política e, portanto, têm substancial discrição na execução de seu trabalho. Nessa abordagem, o foco de análise está nas ações dos implementadores que lidam diretamente com os cidadãos e, nessa ótica, esses burocratas não apenas executam, mas transformam ativamente os resultados das políticas, ao interpretarem regras e alocarem recursos normalmente escassos.

O exercício da discricionariedade, entendida como a liberdade de ação do funcionário público dentro dos limites legais, permite que esses servidores interajam com os usuários, desenvolvam estratégias de ação e modifiquem até mesmo as concepções da política ao tempo em que a coloca em prática. Tudo isso, em função das decisões tomadas no cotidiano do seu trabalho, que representam de maneira direta a ação do Estado na interação com o usuário (LIPSKY, 1980).

Para Lipsky (1980), a limitação dos recursos públicos nos processos de implementação de políticas é um fator presente na consecução dos objetivos de uma política e na prática do "burocrata do nível da rua". Nesse sentido, esse é um dos aspectos que resulta em tensão nos processos de entrega da política aos usuários, pois, muitas vezes, decisões são tomadas a partir da compreensão da política e da visão de mundo desse agente público. Associado a isso, estão presentes os diversos tipos de pressão oriundos dos próprios usuários, à medida que cobram eficácia dos serviços. Além disso, as normas da política muitas vezes são limitadas e não apresentam objetividade para a execução. São esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios do Estado e, nesse sentido, tornam-se atores centrais para a compreensão de determinadas políticas.

É por meio das rotinas e das decisões que esses trabalhadores produzem políticas públicas tal como os cidadãos as experimentam. Na teoria de Lipsky (1980), esses burocratas de rua são professores, policiais, enfermeiros, médicos, assistentes sociais etc., aqueles profissionais que se relacionam diretamente com os usuários das políticas públicas, controlam o acesso aos programas e interpretam as regras definidas para a implementação da política.

Com relação aos estudos que focalizam na análise da relação entre funcionário público e usuários, verificam-se poucas abordagens no caso brasileiro (DANTAS, 2005; LOTTA, 2010). Lotta (2010), por exemplo, desenvolveu um importante estudo que pode oferecer elementos de análise para trabalhos nesse campo, quando buscou compreender como os atores constroem suas ações, os processos de interação e fatores que influenciam suas práticas, a partir de uma política de saúde brasileira. Ao considerar que a implementação de política pública é "um complexo processo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos" (LOTTA, 2010, p. 15), a autora destaca aspectos importantes que devem ser incorporados às análises da burocracia de ponta: (1) como os burocratas constroem suas ações; (2) como os diversos atores envolvidos as impactam; (3) como ocorrem as pequenas decisões; e (4) como se dão os níveis de discricionariedade. A discrição dos atores implementadores, nesse caso, é vista não como erros de execução do que foi formulado, como ocorre em concepções *top-down*, mas como condições implícitas na operacionalização da política.

Sobre os aspectos elencados como centrais na sua pesquisa, Lotta (2010) destaca duas perspectivas para a análise da implementação: (1) as práticas dos agentes; (2) as formas de interação. Nesse sentido, argumenta que, a depender dos tipos de interação entre o burocrata de linha e o usuário, produz-se impactos e aceitações diferentes e, portanto, a implementação pode ser concebida como o "resultado de uma somatória entre práticas e interações" (LOTTA, 2010, p. 16).

Quanto aos fatores que podem influenciar esses processos, que envolvem práticas e interações, a autora destaca como fundamental para a análise os (1) elementos organizacionais (gestão); e (2) os aspectos relacionais – redes sociais dos agentes. Nesse estudo, ganham ênfase as seguintes variáveis: (a) como as políticas são colocadas em prática e (b) o que influencia a prática dos implementadores. De acordo com Lotta (2010, p. 36), os burocratas de rua exercem forte influência na vida das pessoas, na medida em que "socializam espaço na comunidade e expectativas sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções". Além disso, "dominam a forma de tratamento dos cidadãos e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado". É nesse

sentido que esses agentes públicos se tornam o *locus* da ação pública em face da mediação das relações cotidianas entre o Estado e sociedade (LOTTA, 2010).

Portanto, o olhar para a atuação desses burocratas de rua passa pela compreensão de suas concepções sobre a política e sobre o processo de implementação, bem como pelos tipos de interação estabelecidos com os usuários da política. Sobre este último, é provável que, a depender dos tipos de interação entre o burocrata de rua e os usuários, a política adquira resultados distintos.

Compete destacar que os estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil ainda são incipientes e, portanto, verificou-se uma tendência na utilização de abordagens mais descentralizadas para análise das políticas. Nesse sentido, não se identificou estudos que utilizaram estritamente o modelo "de cima para baixo", de modo que fosse possível apresentá-los como exemplos de pesquisa com essa abordagem.

Em síntese, se por um lado, o foco dos estudos no modelo *top-down* é a prescrição, por outro, o foco dos estudos no modelo *bottom-up* é o entendimento da prática da política, o que tem levado a reflexões acerca dessas duas escolas consagradas, no intuito de avançar nas discussões sobre os problemas de implementação. Em grande medida, esses modelos se relacionam com concepções que ora tendem a defender decisões centralizadas, ora saem em defesa de decisões locais, ou seja, é colocado em pauta o debate sobre a relação entre decisões macro e micro em políticas públicas.

Ham e Hill (1993, p. 151) salientam que parte do pensamento da escola *bottom-up* sustenta que a racionalidade em ações políticas pode somente ocorrer em espaços locais para que nessas instâncias a efetiva responsabilidade para os usuários possa ser atingida. Entretanto, alertam sobre o perigo dessa abordagem, pois abandona a responsabilidade da decisão política central e, por consequência, facilmente o resultado pode levar a "dominação política por funcionários e profissionais responsáveis pela respectiva implementação", sem a garantia da efetiva responsabilidade dos implementadores da política (HAM; HILL, 1993, p. 151).

Nessa considerada segunda geração dos estudos sobre implementação de políticas, vê-se ainda, os chamados "modelos de síntese", os quais buscam a integração de conceitos que emergem tanto dos modelos que focalizam no processo de formulação quanto dos que focalizam na interpretação da política com base na ação dos implementadores.

Dentre os autores que buscam a articulação dos modelos, pode-se citar Elmore (1980), o qual apresenta uma abordagem que envolve tanto o mapeamento descendente (*forward mapping*) quanto o mapeamento ascendente (*backward mapping*) como possibilidades de análise. Na visão desse autor, nesse primeiro mapeamento, que corresponde à abordagem "de

cima para baixo", os formuladores influenciam a implementação, definindo-se o que se espera em cada fase. A ideia é a de que os formuladores controlam os processos organizacionais, políticos e técnicos na implementação de políticas. No segundo modelo, que corresponde ao "de baixo para cima", pressupõe que os fazedores de políticas não controlam a implementação e, nesse caso, esta é concebida no processo em que as ações são influenciadas por interesses dos implementadores. Nesse sentido, Elmore (1980) recomenda a utilização dessas duas abordagens de análise. Vê-se nessa abordagem que as dimensões macro e micro do processo de implementação de políticas estão presentes e, apesar de guardarem distinções significativas, podem ser vistas como complementares.

Nessa perspectiva, um importante estudo foi desenvolvido por Dantas (2005), quando analisou as diferenças entre a política de avaliação da aprendizagem desenhada pelos formuladores e o seu formato após a sua implementação depois de dois anos de instituída. Na referida pesquisa, desenvolvida em 163 escolas públicas urbanas localizadas em 11 municípios do estado da Bahia no período 2002-2003, a autora inicialmente caracteriza o que denominou de política normatizada para, em seguida, contrastar com os padrões de práticas relatados pelos agentes nas escolas em que a política foi implementada. A utilização do modelo proposto por Lipsky (1980) permitiu a identificação dos desvios de implementação analisados com relação às condições de trabalho dos agentes. Os resultados apresentados permitiram compreender os desafios de implementação e as possibilidades do aprimoramento de novos desenhos de políticas de avaliação em larga escala (DANTAS, 2005).

Ao discutir as abordagens integradas para a análise da implementação, Dantas (2005) sustenta que há uma complementaridade entre os modelos que abordam em nível macro (*top-down*) e em nível micro (*bottom-up*) a execução das políticas. Afirma que a implementação em contextos *top-down* "não é necessariamente unidirecional, assim como as ações de atores locais não são vistas como inteiramente restritas aos direcionamentos e obrigações que emanam dos formuladores da política". A autora ressalta ainda que, mesmo quando os conhecimentos dos agentes não estão presentes na formulação da política durante a execução, "a agência implementadora e as variações no entendimento do que venha a ser a política resultam em grande variabilidade na resposta local" (DANTAS, 2005, p. 80).

Nessa concepção, abre-se espaço para estudos que considerem categorias de ambos os modelos. Ademais, nessa perspectiva de análise integrada, a implementação da política é vista em termos mais "fluidos e dinâmicos", na qual "a ação local tem possibilidades de transformação" (DANTAS, 2005, p. 80). Portanto, a depender dos objetivos definidos e do

conteúdo da política a ser estudada, pode-se utilizar dessas referidas abordagens conceituais, de modo que permitam a análise com maior aprofundamento sobre o objeto de estudo.

A compreensão das dimensões de análise propostas por essa literatura pode oferecer categorias e caminhos teórico-metodológicos para a análise de políticas educacionais no contexto brasileiro. Todavia, entende-se que a adoção exclusivamente das abordagens *bottom-up* ou *top-down* como referência para análise de uma política social pode restringir a compreensão de aspectos próprios dessas políticas. Assim, conclui-se que a adoção do modelo de síntese é o mais apropriado no contexto da presente pesquisa.

1.3 APORTES PARA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO

Com bases nesses três modelos de análise de implementação de políticas, autores como Winter (2010), Lima e D'Ascenzi (2013) e Perez (2010) apresentam reflexões na tentativa de buscar avanços para consolidação de modelos mais críticos e adequados para as análises.

Na ótica de Winter (2010), há a necessidade de uma nova pauta de pesquisa sobre implementação. Esse autor considera que, ao invés de buscar uma teoria geral da implementação como sugerem alguns estudiosos, deve-se valorizar a diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas. Em síntese, o autor apresenta as seguintes sugestões para o desenvolvimento futuro de pesquisas sobre implementação:

> (1) oferecer diversidade teórica;
> (2) focar teorias de implementação gerais em vez de parciais;
> (3) buscar esclarecimento conceitual;
> (4) tratar a produção – desempenho de implementadores – como importante variável dependente;
> (5) incluir estudos de resultados;
> (6) utilizar mais planos de pesquisa comparativos e estatísticos (WINTER, 2010, p. 218).

Winter coloca em debate as fragilidades das compreensões de estudo sobre implementação de políticas que focaliza no sucesso/fracasso do processo. Ressalta ainda a importância de duas variáveis dependentes na análise, que são o (1) "produto do processo de implementação no tocante ao comportamento de entrega" e o (2) "resultado no que se refere ao comportamento do grupo-alvo" (WINTER, 2010, p. 218). Nessa visão, a variável dependente mais comum é o grau de atingimento de metas – definido em termos de produto ou resultado. O produto diz respeito ao desempenho dos implementadores, que é o nível mais prático da execução da política, no qual se pode analisar a ação do agente público. Os resultados dizem

respeito aos efeitos sobre a população-alvo, quando esta pode atender ao que se espera em termos de seus princípios e objetivos.

A sugestão de Winter (2010) é de que os estudos de implementação enfoquem a explicação distinta entre estas duas dimensões: produto de entrega e resultados. Portanto,

> o *produto da implementação* é o conteúdo de uma política em um nível muito mais operacional que uma lei. Trata-se da política que está sendo entregue aos cidadãos. De modo análogo, os *resultados são as consequências da política*, que foi entregue. Por conseguinte, as principais tarefas da análise da implementação são analisar causas e consequências do comportamento de entrega (WINTER, 2010, p. 219, grifo nosso).

Nessas concepções de análise de implementação, verifica-se que há uma preocupação do autor com os estudos sobre os resultados da política, pois, segundo ele, não se pode ter a ampla compreensão do processo se não conhecer como os grupos-alvo respondem às políticas públicas. O risco na adoção desse modelo conceitual, ao considerar os objetivos da presente pesquisa, é o de recair em uma avaliação dos resultados, o que extrapola a intenção central definida neste trabalho, que é de se deter no processo de implementação, com foco em dimensões que influenciam a prática da política e nos produtos da implementação. Portanto, descarta-se a possibilidade de elencar como categoria de análise os resultados da política por considerar que pode incidir em uma análise mais abrangente que se distancia de estudos que têm como foco o processo de implementação.

Outra importante reflexão de referencial analítico de implementação de políticas, baseados nos três modelos apresentados, é proposta por Lima e D'Ascenzi (2013, p. 105). Para esses autores, elementos comuns estão presentes nessas abordagens, como "[...] as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação". Esses aspectos dão espaço para as concepções de mundo dos atores influenciarem de maneira relevante o processo de implementação.

Na visão de Lima e D'Ascenzi (2013), a inserção dessas variáveis relacionadas aos contextos de execução pode contribuir com as análises e, para isso, os autores apontam uma concepção de implementação de políticas que a consideram mais fluida. Essas categorias que emergem das formas como o funcionário público interpreta a política, a partir de sua compreensão sobre o seu conteúdo, podem ser consideradas central para a análise. Ademais, há uma forte discussão no campo da análise de implementação que corrobora com ideia de que os implementadores são formuladores de política e exercem forte discricionariedade (LIPSKY, 1980; DANTAS, 2005; MEYERS; VORSANGER, 2010; LOTTA, 2010; FARIA, 2012). Nesse

caso, as formas de conceber a política, que envolve valores, crenças e outros elementos de contexto, podem influenciar de maneira relevante as práticas durante o processo de execução.

Ao buscar uma definição mais precisa sobre o conceito de implementação de políticas públicas, vê-se que Lima e D'Ascenzi (2013, p. 105) afirmam que este é um

> [...] processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais.

Nesse conceito, observa-se que a dimensão oficial-legal, que emerge dos planos, está sujeita à interpretação dos atores nos contextos de implementação. Portanto, não há uma relação direta entre o que é formulado e o que é executado. A compreensão do processo de execução de uma política passa pela análise das formas como os atores a concebem, pela estrutura e dinâmica organizacional e pelas escolhas dos implementadores tendo em vista a escassez de recursos.

Com base nessa concepção de implementação apresentada, vê-se dimensões que podem orientar o trabalho de campo. Tais dimensões sugerem uma articulação entre as intenções contidas na estrutura normativa e sua apropriação nos contextos locais de ação. Em síntese, Lima e D'Ascenzi (2013, p. 109) sugerem um quadro para a análise da implementação de uma política ao defenderem que "[...] a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores".

Essa perspectiva permite sustentar que os agentes públicos exercem discricionariedade com base nas regras formais e informais dos espaços organizacionais que constrangem e incentivam determinados comportamentos. Os instrumentos de planejamento são interpretados pelos agentes e adaptados aos contextos locais. Nesse sentido, as concepções dos atores são variáveis mediadoras entre a política definida nos planos e sua efetivação nos espaços locais.

Desse ponto de vista, o estudo da implementação pode ser compreendido como a análise das dimensões que impactam as práticas da política. Nessa mesma direção, Perez (2010), ao analisar resultados empíricos sobre implementação de políticas, desenvolve pelo menos três

dimensões com base nos modelos de análise do processo de implementação de políticas educacionais expressos na área de análise de políticas:

> • A primeira dimensão trata das relações entre o desenho ou a formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo, de outro.
> • A segunda é a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais.
> • A terceira refere-se às condições que propiciam ou entravam o processo de implementação (PEREZ, 2010, p. 1189).

Com efeito, essa perspectiva coincide com parte da literatura analisada neste capítulo, pois traduz elementos dos modelos *top-down*, quando focaliza em elementos contidos nos planos e seu grau de atingimento dos objetivos e metas, e *bottom-up*, quando aponta a atuação dos atores na interpretação da política. Além disso, incorpora dimensões voltadas a análise do processo de implementação ao propor verificar as condições que propiciam ou entravam esse processo.

Ao analisar essas questões apresentadas na literatura, bem como as lacunas discutidas, compreende-se a implementação como um conjunto de processos e práticas de atores que são influenciados por instrumentos de planejamento e pelos contextos em que a política é implementada, configurando-se como uma abordagem mista. Dentre as dimensões que influenciam os processos de implementação, apresentam-se: a estrutura normativa da política; as dinâmicas institucionais/organizacionais; e as concepções dos atores implementadores.

Conceber a implementação para além do "por que" a política ou o programa é implementado ou não, com foco nas políticas, pessoas – implementadores – e lugares, pode representar um avanço para a identificação e análise das três dimensões anteriormente referidas e como elas influenciam os processos de implementação. Evidentemente, não se trata de dimensões de análise que se expressam de maneira fragmentada, mas que se entrecruzam na trajetória de execução das políticas públicas.

Ao considerar o pressuposto de que essas três dimensões apresentadas influenciam de maneira relevante e até mesmo determinante a operacionalização da política, vê-se como necessária a reflexão acerca de alguns conteúdos que compõem suas subdimensões. A seguir, discorre-se sobre alguns desses elementos que subsidiarão a análise dos dados empíricos.

1.4 DIMENSÕES/FATORES DE IMPLEMENTAÇÃO

Conforme referido, para que uma política pública seja operacionalizada, normalmente, há instrumentos de planejamento que expressam as intenções dos formuladores, os quais, nesta tese, define-se como a dimensão *estrutura normativa da política*. A definição da política ocorre após a constituição da agenda, a escolha do campo de interesse e a identificação de alternativas. Os processos de formulação se efetivam "quando as várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação" (PEREZ, 2010, p. 1181). Desse modo, a política adquire característica própria que a identifica em suas concepções e nas intenções dos formuladores. Esse padrão normativo é orientado por valores e prioridades sociais,

> [...] tem a ver com os objetivos desejados pela sociedade em um determinado momento e com meios que considera legítimos para alcança-los. Todo programa ou projeto traz implícita ou explicitamente um padrão normativo com relação tanto a fins quanto a meios, que orienta a própria formulação do problema e de sua natureza e a seleção dos meios e estratégias para alcança-los (COSTA; BRONZO, 2012, p. 51).

A política formulada se expressa em leis, planos, documentos orientadores, dentre outros dispositivos, que interessam ao pesquisador por oferecer referências para a análise da prática. Obviamente, outros elementos de contexto, ligados à pauta de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que pressionaram as instâncias de formulação podem ser tomados como referência para que a análise dos planos seja realizada.

Nessa compreensão, o plano formulado é um conjunto de subsídios iniciais que visam a experimentação da política. Para Lima e D'Ascenzi (2017, p. 48), funcionam como ponto de partida, pois, "em virtude da racionalidade limitada, não seria possível prever o comportamento do problema social, nem a dinâmica da política". Os problemas sociais e de execução só poderiam ser conhecidos durante a experiência de tentar solucioná-los. Nesse sentido, a "implementação inclui buscar respostas e (re)formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais" (LIMA; D'ASCENZI, 2017, p. 48). Entende-se, com base nesta argumentação, que políticas sociais com conteúdo relativamente novo podem desvelar maiores limitações no detalhamento e definição de estratégias no processo de formulação. Por conseguinte, a experiência de elaborar política no momento da execução pode ser mais expressiva pela ausência de uma tradição em fazer política com determinados conteúdos que não foram operacionalizados em políticas precedentes.

Com relação à dimensão *dinâmicas institucionais/organizacionais*, compreende-se como o comportamento institucional que resulta da interação entre a estrutura formal da instância administrativa e as ações dos servidores em seus cotidianos de trabalho. Pode ser compreendida por pelo menos duas subdimensões: (1) a administrativa – técnico-burocrática – e a (2) política – participação social. A primeira, diz respeito diretamente aos processos de condução dos esforços para a realização de objetivos previamente definidos. Pode ocorrer mediante tomadas de decisão e orientação dos processos e práticas de coordenação e supervisão de pessoas, na administração dos recursos financeiros e dos espaços organizacionais que envolvem as condições oferecidas em termos de estrutura física e disponibilidade e qualidade dos recursos humanos. A segunda, subdimensão "política", diz respeito aos processos de participação social com fins de tomadas de decisões coletivas e controle dos processos para o aprimoramento dos resultados.

Dentre as diversas formas de definir a subdimensão "administração", vê-se que uma concepção bastante difundida a compreende, de maneira abrangente, como a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados (PARO, 2004). É considerada uma atividade de mediação para atingir a finalidade da política pública. Se considerar a implementação como o momento de entrega do produto, a qual pode ser observada na interação entre funcionário público e usuário, a administração exerce forte influência nas práticas dos implementadores. E sobre esse aspecto, é possível afirmar que, a depender do modelo de gestão da política, os resultados podem ser alterados (COSTA; BRONZO, 2012).

Com relação à subdimensão "política", um dos elementos centrais refere-se à participação social, que deve ser considerada quando se discute as formas de controle social e a execução de uma política pública no Brasil. Ademais, diante dos modelos de administração pública instituídos no contexto brasileiro, a partir da década de 1980, torna-se imprescindível o debate acerca desse elemento presente nas organizações do setor público no país.

Se em determinado período, sobretudo no século XIX, buscou-se formas de superar a desconfiança das representações políticas por meio do aprimoramento da burocracia, na atualidade, busca-se avançar na superação da burocracia pouco transparente e ineficiente, ao tempo em que resguarda as instituições democráticas (MILANI, 2008). Por conseguinte, o dilema entre a necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos tem se apresentado como elemento fundamental para a compreensão da ação do Estado. E, nesse sentido, estratégias de descentralização, mecanismos de responsabilização dos gestores, gestão pública por resultados e incentivo a participação social têm sido utilizados para o incremento da administração pública.

Deve-se considerar, para efeito de análise de uma política no contexto brasileiro, que, após a promulgação da Constituição de 1988, o fenômeno da institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no Brasil (AVRITZER, 2006; COELHO; NOBRE, 2004). Esse crescimento tem possibilitado o desenvolvimento de importantes análises, principalmente, no campo das políticas sociais. Ademais, os espaços de participação instituídos na administração pública adquiriram os mais diversos formatos, sendo os mais comuns no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, os "Conselhos Gestores", as experiências de "Orçamento Participativo" e as "Conferências temáticas", (GOHN, 2001; AVRITZER; NAVARRO, 2003). Assim, vê-se que, "[...] fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto) considerada progressista" (MILANI, 2008, p. 552).

Os dispositivos de participação social têm por objetivo convidar cidadãos e organizações da sociedade civil para atuarem como atores políticos em decisões na administração pública. Todavia, compreende-se que os processos de participação se dão em diversos âmbitos, como por meio de pressões de movimentos sociais, mobilizações e manifestações da sociedade, com pautas de reivindicações dos diversos segmentos da sociedade.

Ao discutir a importância das instâncias de participação na formulação e implementação de políticas públicas, Vaz (2011, p. 167) afirma:

> [...] não é difícil perceber que as instituições participativas conformam realidade inevitável para formuladores de políticas públicas, de uma maneira geral. A importância desse fato reside no pressuposto de que a distribuição de serviços e recursos teria por base uma variável de considerável peso, que é a presença dos próprios 'impactados' para concordar, discordar ou mesmo apresentar propostas determinadas.

Com base nesse argumento, compreende-se que essa é uma variável presente nas políticas públicas. Discutir os processos de participação como uma dessas variáveis significa ampliar a compreensão do processo de implementação de uma política social e pode contribuir para a análise de fatores que influenciam as práticas da política. Nesse sentido, vale destacar alguns elementos analíticos acerca da participação social, com o objetivo de subsidiar a análise dessa variável no trabalho de campo.

Sobre esse aspecto, Milani apresenta três perspectivas de participação social: (1) participação como controle da qualidade dos serviços prestados, como forma de aumentar os

resultados da política; (2) participação como a "expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros": remete especificamente a processos decisórios; (3) participação como "sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais" (MILANI, 2008, p. 559).

Certamente, cumpre observar que a participação social, além de possibilitar o direcionamento de políticas públicas por populações historicamente excluídas, pode levar também a constituição de interesses de grupos corporativos com forte herança de poder político e econômico. De acordo com Milani (2008), a participação social se configura em formas de intervenção variadas e complexas, que emergem de grupos, instituições, pessoas, e muitas vezes ocorrem por meio de relações de conflito e manipulação. Para o autor, "os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, tais como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou inclusive a mudança progressiva de cultura política" (MILANI, 2008, p. 560-561). Nesse sentido, Milani (2008) elenca pelo menos três aspectos considerados fundamentais para a compreensão do fenômeno, a saber: quem participa, como participa – verificar as possíveis desigualdades que subsistem na participação – e como se dá o processo de construção do interesse coletivo.

Nessa perspectiva, os processos de participação se constituem como importantes fatores que influenciam as práticas das políticas. Como exemplo, pode-se citar as pressões exercidas por usuários de uma política que em determinadas circunstâncias realizam atos de manifestação, formulam pautas de reivindicação e muitas vezes influenciam decisões políticas. Há nesse sentido uma concepção de que os usuários são agentes que influenciam fortemente os rumos da execução.

Essa descrição e análise sobre os aspectos que influenciam as práticas de implementação permitem avançar no aprimoramento da compreensão de políticas no contexto brasileiro. Ademais, Silva e Melo (2000), ao se referirem à complexidade da análise da execução de políticas em contextos democráticos e descentralizados, salientam que o jogo da implementação envolve adaptações, negociação, conflitos, brechas e ambiguidades legais. Sugerem ainda que há a necessidade de compreender a implementação como aprendizagem coletiva, a qual envolve práticas imbricadas com estruturas de governança e que requerem o desenvolvimento de mecanismos de coordenação e cooperação no setor público.

Outro aspecto relevante para a compreensão de processos de implementação de políticas públicas diz respeito a atuação dos implementadores nos contextos organizacionais e socioculturais em que a política é colocada em prática. Dentre os fatores considerados, pode-se

destacar o grau de conhecimento e entendimento da política. A literatura (COSTA; BRONZO, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2017) tem apontado que as *concepções dos implementadores acerca da política*, o que neste trabalho representa a terceira dimensão de análise, envolvem, dentre outros fatores, conhecimentos sobre normas e procedimentos para a sua operacionalização e influenciam as práticas e seus resultados.

Costa e Bronzo (2012), por exemplo, ao discutirem elementos conceituais para a expansão de mecanismos de intersetorialidade no enfrentamento da pobreza, focalizam na análise no papel da implementação e da gestão e afirmam que quanto mais as noções da política são ampliadas, mais chances têm os atores de desenvolverem ações multisetoriais. Nesse caso, os atores tendem a desenvolver estratégias de gestão e de implementação articuladas com outros setores da administração pública, quando têm melhores conhecimentos sobre o conteúdo da política em que atuam.

Outro aspecto destacado pelos autores diz respeito ao grau de complexidade da política, ao considerar o legado das políticas prévias, os quais proporcionam contextos técnicos mais consolidados ou aquelas que apresentam conteúdo relativamente novo, sem o referido legado. Para eles, as políticas menos consolidadas normalmente operam com baixo controle centralizado e maior interação dos implementadores com os usuários. Desse modo,

> [...] pode-se afirmar que, grosso modo, quanto mais dimensões não materiais (relacionais, culturais, psicossociais – em termos de atitudes e disposições – ou de empoderamento) compõem a estratégia, a) maior a intensidade e mais níveis de intersetorialidade têm que ser incorporados; b) mais próxima de uma situação de baixa programabilidade[3] e interação intensa com os usuários a intervenção se situará (COSTA; BRONZO, 2012, p. 69).

Assim, as políticas com alta programabilidade são permeadas por maiores níveis de controle e menor alteração das estratégias pelos atores. Outro aspecto que deve ser considerado é que as políticas com alguma tradição em seus processos de execução tendem a ser menos alteradas em suas estratégias de implementação. Portanto,

> [...] áreas que operam em contextos técnicos mais consolidados, com trajetórias, rotinas e processos de trabalho estabelecidos, como é o caso das áreas de saúde e educação, tenderiam, portanto, a ser menos propensas a propostas de alterações substantivas em termos de estratégicas institucionais e de gestão (COSTA; BRONZO, 2012, p. 71).

[3] Os autores utilizam duas categorias, segundo Nogueira (1998), que são: (1) programabilidade; e (2) interação com os usuários. Nesses dois critérios de classificação, as políticas sociais com alta programabilidade têm baixa interação com os usuários, como é o exemplo do Programa Bolsa Família. Aquelas com baixa programabilidade têm alta interação com os usuários.

Tais reflexões permitem avançar no debate sobre as influências dos contextos na interpretação dos planos e na operacionalização da política pelos implementadores. Nesse sentido, no intuito de avançar nesta reflexão, ao considerar que cada instituição pública desenvolve formas de conceber a administração e a sua prática de uma maneira particular, influenciadas por aspectos da cultura da organização expressos e materializados nas ações entre os atores, o conceito de cultura organizacional, que integra à terceira dimensão de análise, pode propiciar elementos analíticos importantes para a compreensão de fenômenos que se desvelam nas interações dos sujeitos em organizações.

Com relação às formas e especificidades de empreender as atividades em instituições educativas, autores como Lima (2011) têm sinalizado a diferença entre o plano das orientações para a ação organizacional – que está relacionado às orientações legais – e o plano da ação organizacional – que ocorre a partir das práticas dos atores. Nessa perspectiva, ao citar a organização escolar como exemplo, afirma o autor: "[...] por mais poderosos que os controles político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os atores educativos gozam sempre de uma certa autonomia" (LIMA, 2011, p. 39).

A mencionada autonomia tem relação com a própria cultura organizacional da instituição. Esta se revela nos modos de agir, nas crenças e valores partilhados entre os atores que compõem a organização e se manifestam nas interações dos sujeitos, nas rotinas das atividades, nas formas de empreender as práticas administrativas.

Os elementos presentes na cultura são criados e preservados por meio da comunicação e cooperação entre os indivíduos. Assim, a cultura tende a se perpetuar por meio dos processos de socialização de gerações mais novas. Todavia, esses processos de socialização nem sempre são uniformes, pois os indivíduos respondem de maneira diferente a eles, o que produz diferentes resultados, que traduzem a própria dinâmica da cultura (CARVALHO, 2006).

Portanto, a intepretação dos planos de uma política envolve as concepções dos atores que a implementam e essas formas de conceber a política, em grande medida, são influenciadas por valores e crenças oriundas da cultura organizacional. A melhor compreensão desse fenômeno pode ser observada em um estudo desenvolvido por D'Ascenzi e Lima (2011), que teve por objetivo avaliar o processo de implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica operacionalizada por meio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.[4] Ao definir o processo de implementação como etapa na qual são tomadas decisões para além dos planos, os autores verificam que a trajetória da implementação

[4] Para a realização da pesquisa empírica, escolheu-se como *locus* de estudo o *campus* Osório do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS).

da política pública foi influenciada pela interação entre seu desenho e as ideias e visões de mundo dos atores que a executaram (D'ASCENZI; LIMA, 2011).

Os achados deste estudo apontam que as decisões estavam ancoradas nas formas de conceber e colocar em prática as políticas precedentes. A criação dos institutos federais previa a mudança das diretrizes institucionais. Tinha como finalidade promover a formação profissional associada a matrizes de desenvolvimento social e econômico, que envolviam a inserção de ações voltadas à pesquisa, ensino e extensão. Todavia, as práticas de reprodução do antigo modelo das Escolas Técnicas Federais e Agrotécnicas (Cefet), que tinham foco na formação profissional, foram observadas em duas instituições. Desse modo, os autores constataram:

> [...] a estrutura organizacional e as normas internas expressavam a tentativa de acomodar as novas exigências aos conhecimentos e às práticas estabelecidos. Disso resultou uma política pública que fundia os recursos materiais postos à disposição para a implementação dos Institutos Federais com as regras informais de funcionamento das Escolas Técnicas Federais e Agrotécnicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 107).

Com efeito, essas regras informais, presentes na cultura organizacional, expressas em valores, crenças, atitudes e símbolos compartilhados entre os sujeitos, influenciaram decisões e práticas ancoradas em políticas precedentes.

Em estudo mais recente, Lima e D'Ascenzi (2017), ao analisarem a implementação da Política Nacional de Humanização nas unidades básicas de saúde de Porto Alegre, constatam fatores que influenciaram a interpretação da política pelos implementadores. A falta de treinamento com base nos marcos da política, a percepção de carência de recursos e o baixo grau de apoio para a execução "forjaram um entendimento peculiar dos objetivos e das estratégias da política". Nesse sentido, "eles criaram uma visão do que seria humanizar os serviços, inspirada pela estrutura normativa e ajustada às preferências e necessidades locais" (D'ASCENZI; LIMA, 2017, p. 46). Esse debate leva à reflexão sobre as decisões e ações dos implementadores, que modificaram a trajetória da política e influenciaram nos seus resultados.

Portanto, cumpre salientar que o objetivo desta fundamentação teórica foi identificar dimensões de análise para desenvolver o estudo sobre a implementação de políticas públicas. A fundamentação teórica inspirou o modelo operacional que será apresentado na metodologia desta tese.

A partir desse quadro síntese, foram extraídas dimensões e subdimensões de análise que serão apresentadas no capítulo 4 – "Percurso metodológico". Obviamente, foram feitas

adaptações metodológicas e recriadas subdimensões de análise de acordo com as especificidades do campo empírico.

A seguir, discorre-se sobre o conteúdo da política analisada. Aborda-se, para isso, as políticas de inclusão social na educação superior, que envolvem o processo de expansão e democratização, bem como as ações afirmativas nesse nível de ensino. As políticas de permanência na Universidade Federal da Bahia são tomadas como referência para análise da implementação na presente tese.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Nesta tese, escolheu-se a política de permanência de estudantes como objeto de estudo para a análise da implementação. Portanto, neste capítulo, no intuito de compreender a natureza do problema-alvo desta política que será analisada, apresentam-se os contextos mais gerais sobre o ensino superior brasileiro. Para isso, discorre-se sobre o processo de expansão e democratização do ensino superior e sobre a assistência estudantil, com foco no PNAES. Em seguida, as políticas de ações afirmativas são apresentadas como a base conceitual que influenciou as concepções e práticas de apoio à permanência de estudantes de graduação nesse nível de ensino.

2.1 EXPANSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação superior se constitui em um dos mais privilegiados meios de ascensão social, pois a conclusão de um curso de graduação amplia as chances de obtenção de melhores oportunidades de emprego e de remuneração (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2008). Todavia, pode-se afirmar que, historicamente, a universidade serviu para atender à formação das elites, tendo-se poucas oportunidades de acesso para grupos socioeconomicamente desfavorecidos (SANTOS, 2005).

No Brasil, o processo de expansão da educação básica, que ocorreu nos últimos anos, associado às exigências de profissionais mais especializados no mercado de trabalho e às vantagens sociais e econômicas, para quem cursa uma graduação em nível superior, impulsionaram o aumento da demanda por níveis mais elevados de ensino. Por um lado, os governos, ao se atentarem para uma agenda internacional no intuito de tornar o país mais competitivo economicamente, empreenderam esforços para a ampliação da educação superior no país. Por outro, ao tempo em que acontece esse processo de expansão, verificam-se políticas públicas que se fundamentam no princípio da equidade[5] para buscarem reduzir as desigualdades existentes no acesso e permanência nesse nível de ensino.

[5] Nesta tese, esse conceito remete à ideia de justiça social (RAWLS, 2003), quando se busca formas de reduzir as disparidades socioeconômicas ou as distorções provocadas pelo sistema econômico e político por meio de estratégias particularizadas, voltadas àqueles que mais precisam.

Ao final da década de 1990, com a chamada Reforma do Estado, houve intensas transformações nos cenários da educação superior brasileira. Nesse período, ocorrem os processos de abertura e incentivo do governo à oferta de educação superior pelo setor privado com fins lucrativos, bem como dos processos de precarização das condições de organização e funcionamento das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.

Certamente, um novo contexto político e econômico que emerge desse período influencia as transformações do ensino superior em cenários nacionais e internacionais. Mesmo com o forte crescimento observado na educação superior, essas políticas pautadas em agendas internacionais levaram ao fortalecimento e ampliação o setor privado ao tempo em que fragilizava o setor público de ensino superior. Nesse sentido, com relação às instituições públicas, as quais dizem respeito aos estudos desta tese, há uma literatura (DIAS SOBRINHO, 2010; MANCEBO; ARAÚJO DO VALE; MARTINS, 2015; MOEHLECKE; CATANI, 2006) que aponta para as precárias condições das universidades públicas no país, principalmente, nos anos 1990.

Um segundo período de expansão pode ser observado no início do terceiro milênio e apresenta características distintas nesse período descrito. Se a motivação ao final da década de 1990 foi flexibilizar a atuação do setor privado no ensino superior, a partir dos anos 2000, paralelamente aos incentivos do Governo Federal para a atuação de instituições com fins lucrativos, ocorria a criação e a interiorização de IES públicas no país. Do ponto de vista oficial-legal, um dos marcos é a aprovação do Plano Nacional de Educação[6] (PNE), aprovado para o decênio 2001-2011, que definiu metas ambiciosas para expansão da educação superior.

Mancebo, Araújo do Vale e Martins (2015), ao discorrerem sobre a expansão da educação superior brasileira nos anos 2000, apontam quatro eixos que consideram fundamentais para compreensão desse processo: (1) o progressivo quadro de abertura para o mercado, que se dá com o expressivo aumento das IES com fins lucrativos; (2) a expansão de vagas e cursos promovidos pelo Governo Federal por meio da criação de instituições ou por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); (3) o incentivo à oferta de cursos de graduação por meio da Educação a Distância

[6] O PNE, Lei n.º 10.172/2001, definiu a meta de crescimento da oferta em pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos de idade até o final daquela década. Apesar dos avanços no processo de expansão da educação brasileira, nesse período, as políticas de expansão da educação superior não conseguiram chegar ao percentual desejado. No ano de 2006, o Censo Escolar divulgado pelo INEP/MEC já informava que, naquele ano, apenas 10% dos jovens de 18 a 24 anos estavam na educação superior (BRASIL, 2007). A Argentina apresentava, em 2006, um percentual próximo de 40%. Venezuela, Uruguai e Costa Rica tinham pouco mais de 30%. O Peru e o Chile apresentavam cerca 20% de seus jovens no ensino superior (BRASIL, 2007). Ao final do ciclo do referido PNE, em 2011, essa taxa líquida chegou ao percentual de 14,6% de jovens matriculados em cursos de graduação na educação superior.

(EaD); (4) e a expansão da pós-graduação com o processo de reestruturação das regras nessa etapa educacional.

Em estudos realizados sobre o processo de expansão, com base em dados do INEP, vê-se que, entre 1995 e 2010, ocorreu um crescimento no número total de matrículas na ordem de 262,5%. Um aspecto que pode ser ressaltado é que as matrículas nas instituições privadas foram as que mais ampliaram a oferta de vagas e chegaram a um percentual de crescimento de 347,1%, enquanto na rede pública o aumento foi de 134,5% (MANCEBO; ARAÚJO DO VALE; MARTINS, 2015, p. 35).

Alguns programas do Governo Federal aceleraram a inserção de estudantes no ensino superior privado, especialmente, em instituições com fins lucrativos. Dentre eles, pode-se citar a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), institucionalizado pela Lei n.º 11.096, em 13 de janeiro de 2005, que tem por finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em IES privada. O Governo Federal investiu também no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o qual oferece crédito educativo para os alunos que estejam matriculados em instituições privadas e que não tenham condições de custear as mensalidades do curso (BRASIL, 2005).

Por meio do Decreto Presidencial n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, é lançado o Reuni, programa que integrou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado nesse mesmo ano. A proposta do Reuni teve como um dos objetivos dotar as instituições federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior. O programa pretendeu consolidar uma política nacional de expansão da educação superior pública, pela qual o Ministério da Educação (MEC) cumpre o papel atribuído pelo PNE. Dentre as ações definidas nesse plano, destacam-se: aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação; diversificar as modalidades dos cursos de graduação, por meio da flexibilização dos currículos, do uso da EaD, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos – básico e profissional – e/ou bacharelados interdisciplinares; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90%, dentre outros (BRASIL, 2007). Vale enfatizar que este programa foi o responsável pelo aumento de 60% das matrículas presenciais na rede federal, entre 2007 e 2012 (MANCEBO; ARAÚJO DO VALE; MARTINS, 2015).

De acordo com Pedrosa e colaboradores (2014), essas ações no setor público que iniciam no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) têm como um dos objetivos principais ampliar o alcance das universidades para além das grandes áreas metropolitanas, o que ficou conhecido como o processo de interiorização das universidades e

institutos federais de ensino. Os dados do MEC demonstram que de 2003 a 2011 foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 *campi* onde o número de cidades cobertas por pelo menos um *campus* cresceu de 114 para 237 (PEDROSA et al., 2014).

O Reuni permitiu também a criação de cursos noturnos, o investimento em infraestrutura, o que impactou positivamente o número de alunos matriculados em instituições públicas de nível superior. Esses cursos são conhecidos por serem mais adequados para estudantes socioeconomicamente desfavorecidos e para aqueles que tenham o interesse de conciliar os estudos com a sua atuação no mercado de trabalho, pois este último tem sido visto, muitas vezes, como símbolo de independência, de autonomia, não estando relacionado apenas com o *status* socioeconômico. Nesse sentido, ao observar os dados do MEC/INEP, verifica-se que a taxa de matrícula em IFES passou de 532 mil, em 2002, para 616 mil, em 2007. Em 2012, saltou para 985 mil, com uma taxa de crescimento de mais de 50% em cinco anos (PEDROSA et al., 2014).

Conforme referido, associado a esse movimento de expansão, o governo empreendeu ações fundamentadas no princípio da equidade, com vistas à inclusão de estudantes que historicamente não tinham acesso ao ensino superior no país. Portanto, os mais diversos programas de ações afirmativas implantados em instituições de educação superior no Brasil, ao modificarem as estratégias de ingresso – com sistemas de cotas, bônus e acréscimo de vagas para demandas específicas –, permitiram que estudantes sub-representados na educação superior pública – negros, indígenas e estudantes de escolas públicas – ingressassem em maior quantidade nesse nível de ensino. É nesse contexto que foi instituído, pelo Governo Federal, o PNAES, como uma ação subsequente ao Reuni, com o propósito de subsidiar a permanência de estudantes em cursos de graduação na educação superior.

Em 2012, no nível do sistema federal de ensino, foi aprovada a Lei n.º 12.711, a qual determina que as instituições federais de educação superior reservem, no mínimo, 50% de suas vagas para ingresso em cursos de graduação, de estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.[7] Essa lei unificou as diferentes estratégias adotadas pelas universidades e tem influenciado de maneira determinante a diversidade de origem dos estudantes que ingressam em cursos de graduação nas IFES. A política de ação afirmativa

[7] A referida Lei determina que o preenchimento desse percentual de 50% deverá ser reservado aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita*. Além disso, a Lei determina que em cada instituição federal de ensino superior, essas vagas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

adotada pelo Governo Federal tem resultado na alteração do perfil dos discentes nas IFES e, portanto, ampliou de maneira significativa a demanda por programas de apoio à permanência.

Outra ação do Governo Federal que impacta as demandas por políticas de permanência na educação superior é o Sistema de Seleção Unificada (Sisu).[8] Trata-se de um sistema informatizado do MEC, no qual instituições públicas de ensino superior ofertam vagas para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A maioria das universidades federais aderiu ao Enem/Sisu como alternativa aos vestibulares convencionais, o que permite aos candidatos se inscreverem para diferentes instituições de ensino superior, em qualquer estado do país. Nesse sentido, a distância da cidade ou mesmo o estado de origem do estudante resulta em uma demanda por apoio a esse universitário para garantir sua permanência e conclusão do percurso acadêmico na graduação.

Essa notável expansão da educação superior associada às políticas de inclusão social nos últimos anos começa a ser expressa no perfil socioeconômico dos estudantes de graduação. Ristoff (2014), por exemplo, realiza uma ampla análise sobre o perfil socioeconômico dos estudantes da educação superior brasileira – pública e privada – a partir de dados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), realizado pelo MEC/INEP, entre os anos 2004 e 2012 e constata o número cada vez menor de estudantes que cursaram o ensino médio em escolas privadas, ricos e brancos matriculados na educação superior, o que demonstra uma forte tendência a diversificação desse público no *campus*.

Com relação à origem do ensino médio em escola pública, vê-se que os percentuais crescem de 46% para 60% entre o primeiro e o terceiro ciclo do Enade analisados. Ao tomar como referência o curso de Medicina,[9] considerado um dos que são pouco impactados pelas políticas de inclusão, vê-se que o percentual de 80% de brancos[10] diminui para 74%, do primeiro para o terceiro ciclo do Enade. Nesse mesmo curso, dos 67% dos alunos que tinham a renda familiar superior a dez salários mínimos no primeiro ciclo, no segundo, o percentual diminui para 44% dos estudantes com esse perfil de renda. Apesar da diminuição das desigualdades no acesso à educação superior, as distorções ainda são visíveis, pois os maiores

[8] O Sisu foi instituído pela Portaria Normativa do MEC n.º 2, de 26 de janeiro de 2010, e regulamentado pela Portaria Normativa n.º 21, de 5 de novembro de 2012. É um sistema eletrônico gerenciado pelo MEC que seleciona estudantes com base no desempenho obtido no Enem. Os candidatos podem se inscrever em até duas opções de vagas. Durante o período de inscrição, é possível verificar a nota de corte de cada curso e mudar a candidatura, de forma que altere as chances de aprovação.

[9] Os cursos de alta concorrência, como Medicina e Odontologia, têm menor impacto das políticas de inclusão social. Os baixos percentuais de estudantes que cursaram o ensino médio em escola pública em Medicina, por exemplo, crescem de 9% para 11%, já no curso de Pedagogia, considerado de baixa concorrência, os percentuais elevados de estudantes com a origem de escola pública saltam de 71% para 81% (RISTOFF, 2014).

[10] O Censo do IBGE de 2010 revela que 48% da população brasileira se autodeclara branca.

percentuais de estudantes oriundos de escolas públicas tendem a estar em cursos de demanda mais baixa, enquanto, nos cursos de demanda mais alta, esses estudantes estão ainda sub-representados (RISTOFF, 2014). Essa inicial mudança evidentemente tem se intensificado com os impactos da Lei de Cotas e de outras políticas de inclusão social na educação superior, sobretudo, a partir de 2012.

Mais recentemente em 2014, foi aprovado o novo PNE[11] e, em uma das estratégias contidas no documento, prevê-se a ampliação das "políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas", na qual define-se também outras ações para a educação privada, como bolsas de estudos e outras formas de financiamento desse nível de ensino. Essa estratégia, de acordo com o PNE/2014, visa

> [...] reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico (BRASIL, 2014).

Portanto, os dados oficiais e a literatura que discute as políticas de educação superior brasileira são consensuais em apontarem os avanços em termos de crescimento da oferta de vagas nesse nível de ensino ao tempo em que são implementadas políticas de inclusão social. Pedrosa e colaboradores (2014), por exemplo, ao discutirem a educação superior na perspectiva da busca pela equidade, apontam pelo menos quatro temáticas consideradas importantes para os debates sobre esse tema no início do milênio: 1) o acesso passou a ser tema central principalmente com a institucionalização de ações afirmativas; 2) a vida estudantil passa a ser debatida à medida em que se busca avaliar os impactos dessas políticas de ações afirmativas dentro das instituições; 3) a necessidade de formação que visa a qualificação para o mercado, atendendo a uma agenda internacional; 4) a importância de acompanhar a qualidade da formação por meio de sistemas de avaliação.

Na visão de Pedrosa e colaboradores (2014), muitos países têm desenvolvido políticas de expansão da educação superior as quais são consideradas elemento fundamental para o desenvolvimento econômico e a inclusão social, pois ampliam os níveis de renda e acesso da

[11] Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. O atual plano que tem vigência de dez anos, a partir da data de publicação, em sua Meta 12 define: elevar a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos. Essa meta tem sido considerada desafiadora, pois os resultados do Censo da Educação Superior, em 2012, apresentados pelo Inep, mostraram uma taxa de jovens com essa faixa de idade na educação superior em torno de 15%, o que requer dobrar o número de vagas para atingir a meta. Os resultados do último Censo, com dados do ano 2015, revelam certo crescimento ao alcançar 21,2% dos jovens nesse nível de ensino.

população a postos de trabalho. Todavia, salienta que a expansão apenas pode resultar na manutenção das desigualdades na medida em que os estudantes que têm maiores condições escolares e socioeconômicas ocupam as universidades de maior prestígio, enquanto aquelas famílias que têm as primeiras oportunidades educacionais na educação superior acabam por ocupar universidades ou faculdades de menor prestígio social (PEDROSA et al., 2014).

Ao desenvolver um amplo estudo sobre as transformações na educação superior no Brasil, Pedrosa e colaboradores (2014) destacam que, apesar de se ter uma expansão relativamente rápida no número de matrículas, o sistema brasileiro ainda apresenta um número relativamente reduzido de estudantes matriculados nesse nível de ensino. São apontados, porém, avanços com relação às políticas de ações afirmativas as quais têm equilibrado o processo de expansão da educação superior, inserindo estudantes de escolas públicas, negros e indígenas em instituições tradicionalmente de prestígio social, que são as universidades públicas. Os referidos autores consideram que esses programas, por si, não são suficientes para melhorar o quadro da educação superior, pois a educação básica quando não é de boa qualidade acaba por influenciar, negativamente, os processos de inclusão no ensino superior.

Nessa mesma direção, ao discutir a questão da democratização da educação superior, Dias Sobrinho (2010, p. 1226) afirma que esta não se restringe à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas. Nessa ótica, "além da expansão das matrículas e da inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, em razão de suas condições econômicas, preconceitos e outros fatores, é imprescindível que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável". Para o autor, as possibilidades de acesso estão relacionadas com as condições adequadas para realizarem os seus estudos com "boa qualidade". Em sua compreensão sobre a democratização da educação superior, o autor afirma que o Estado deve "empreender ações específicas em prol do atendimento das camadas mais pobres sem postergar as ações mais amplas" (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 1226).

Assim, a literatura analisada compreende que o processo de expansão da educação superior não deve estar dissociado de políticas na perspectiva da equidade. São necessárias estratégias direcionadas a grupos específicos para oferecer igualdade de condições, com a finalidade de reduzir as desigualdades existentes no acesso à educação superior. Além disso, pode-se inferir que as políticas focalizadas, como a ação afirmativa, podem ser formuladas e implementadas em consonância com as chamadas políticas universalistas.

Em síntese, as transformações ocorridas na educação superior brasileira nas últimas décadas se mostram em pelo menos dois momentos que caracterizam esse processo. O primeiro tem como marco a Reforma do Estado, na década de 1990, contexto no qual se dá a expansão

do ensino superior privado com fins lucrativos ao tempo em que as instituições de ensino superior públicas passam por um processo de estagnação. O segundo emerge do início do terceiro milênio, período em que ocorre uma intensa expansão do setor privado associada aos expressivos investimentos para ampliação e interiorização do ensino superior público, com distintas políticas de inclusão social de populações que historicamente não acessaram à universidade.

Com relação a este último aspecto, sobre as políticas de inclusão social, vale enfatizar para efeito de compreensão desta tese que os programas do Governo Federal implementados nos anos 2000 definem de maneira explícita objetivos relacionados à permanência dos estudantes no ensino de graduação, o que será visto nas seções subsequentes. O FIES e Prouni são voltados para o financiamento de estudantes de graduação em instituições privadas com fins lucrativos e o Reuni, Enem/Sisu, reserva de vagas para ingressos e PNAES são direcionados às instituições públicas.

A partir dessa contextualização sobre o panorama da educação superior brasileira, considera-se importante compreender pelo menos dois fluxos que influenciaram ações de inclusão social nesse nível de ensino. O primeiro diz respeito ao programa de assistência estudantil, o qual representa o principal mecanismo de financiamento que efetivamente somou esforços para colocar em prática as perspectivas de apoio à permanência nas IFES. O segundo diz respeito às políticas de ações afirmativas, as quais tiveram forte impacto nas formas de conceber a universidade tanto com relação à flexibilização[12] do acesso, quanto no debate sobre a necessidade de ações direcionadas à permanência de estudantes. A seguir, discorre-se sobre aspectos históricos da assistência estudantil e sobre os movimentos que influenciaram a definição da PNAES.

2.2 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A terminologia “assistência” está amplamente relacionada ao campo das políticas sociais, em especial, a assistência social. Esta última, de maneira geral, deve atuar preventivamente na proteção daqueles que estão em situações de risco social, na garantia dos direitos sociais e na promoção da cidadania (SPOSATI, 2004).

[12] Nesta tese, o uso da terminologia “flexibilização do acesso” diz respeito ao aprimoramento dos sistemas de avaliação para o ingresso de estudantes na universidade que se efetivaram por meio da reserva de vagas, da bonificação e da criação de vagas para demandas específicas. Entende-se, portanto, que tais estratégias permitiram a seleção de estudantes com perfis distintos daqueles que tradicionalmente frequentaram a educação superior brasileira.

No Brasil, ao longo dos anos, a assistência social esteve, muitas vezes, a serviço do que se convencionou chamar de assistencialismo. Ademais, as políticas sociais estiveram relacionadas às chamadas práticas de "troca de favores", que se constituíram como um canal de comunicação entre Estado e Sociedade normalmente operadas por partidos políticos (NUNES, 2003). Nesse sentido, vale enfatizar que as práticas assistencialistas são contrárias a perspectivas emancipadoras dos sujeitos, que visam a garantia dos direitos sociais e o exercício da cidadania.

Apesar de a assistência estudantil ter aproximações conceituais com esse campo, esta remete, principalmente, às políticas que visam oferecer condições para a manutenção de estudantes em seus percursos formativos nas universidades. Obviamente, as ações de apoio aos estudantes devem estar associadas às finalidades acadêmicas e de formação humana, de modo que não estejam restritas unicamente ao apoio material, por exemplo.

2.2.1 Aspectos históricos

Ao longo dos anos, desde a criação das primeiras universidades brasileiras, no século XX, a assistência estudantil foi incorporada como uma das estratégias com fins de provimento dos estudantes na educação superior, principalmente, com relação a serviços de alimentação, moradia e assistência à saúde. Verificam-se pelo menos três fases que caracterizam a oferta desses serviços para estudantes em cursos de graduação.

A primeira fase da assistência estudantil na educação superior tem origem na criação das primeiras casas[13] de estudantes e a consolidação da União Nacional dos Estudantes (UNE), organização de estudantes criada em 1937, que fez frente aos debates e lutas em defesa do direito à educação no Brasil. As ações se caracterizavam por um caráter pontual, marcado pela escassez de recursos e, nesse período histórico, a assistência estudantil foi direcionada a atender à elite brasileira, a qual tinha acesso ao ensino superior (KOWALSKI, 2012).

A segunda fase se caracteriza a partir do período de redemocratização do país, nos anos 1980, quando houve uma tendência à inclusão dos estudantes aos programas assistenciais resultantes das demandas de alunos advindos do processo de expansão de vagas na educação superior. Foi um período em que se teve maior ampliação dos recursos financeiros para investimento em moradias estudantis e restaurantes universitários (KOWALSKI, 2012). Todavia, ao final dos anos 1990, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

[13] O marco inicial da assistência estudantil no Brasil remota a criação da Casa do Estudante Brasileiro em Paris, França, no governo de Washington Luís, em 1928 (KOWALSKI, 2012; SILVEIRA, 2012).

(LDB),[14] excluiu-se a obrigatoriedade de o Estado prover os recursos para a assistência estudantil.

A terceira fase, a atual, constitui-se a partir dos anos 2000 com o processo de expansão e reestruturação da educação superior, que resultou na formulação e implementação do PNAES. Esse programa atendeu a algumas pautas de reivindicação dos movimentos estudantis e entidades ligadas à educação superior e permitiu, sobretudo, a definição e repasse de recursos financeiros para as instituições públicas de educação superior desenvolverem seus planos e executarem a política de permanência com uma normatização mais abrangente definida pelo Governo Federal.

A compreensão dessa política, no contexto atual, requer o entendimento de alguns fatores que influenciaram a agenda da assistência estudantil no âmbito nacional. Nesse sentido, destacam-se a forte participação de frentes políticas, como o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários (Fonaprace)[15] e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o movimento estudantil por meio da UNE, dentre outras organizações da sociedade civil que empreenderam esforços para instituir uma política de apoio à permanência de estudantes. Assim, conforme referido, o contexto de expansão da educação superior e a inserção de jovens, que ingressaram nesse nível de ensino por meio de programas de ações afirmativas, impulsionaram o debate acerca dessa temática na agenda do Governo Federal e das IFES.

2.2.2 Contribuições do Fonaprace

Com a criação do Fonaprace, em 1987, ampliou-se a compreensão dos problemas relacionados à assistência estudantil nas universidades públicas brasileiras. Levantamentos realizados pelo referido Fórum, entre os anos 1996 e 1997 e entre 2003 e 2004, deram sustentação aos debates que propunham ações direcionadas à permanência de estudantes em cursos de graduação na universidade.

A pesquisa nacional realizada pelo Fonaprace, entre 1996 e 1997, apresentou um levantamento do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das IFES para subsidiar a

[14] A LDB, em seu Art. 71, determina: "Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: [...] IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. [...]" (BRASIL, 1996).

[15] "Criado em outubro de 1987, congrega os pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior (IES) públicas do Brasil". Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/index.php/sobre/>. Acesso em: 26 abr. 2017.

elaboração de uma política nacional de assistência estudantil com vistas a assegurar tanto o acesso quanto a permanência e a conclusão dos cursos por estudantes na educação superior.

O levantamento demonstrou que a maioria dos estudantes era do sexo feminino, com idade média de 22 anos e solteiras. Do universo pesquisado, 58% não trabalhavam e os demais (42%) desenvolviam alguma atividade remunerada. Identificou-se ainda em um número significativo que os pais desses estudantes possuíam graduação em nível superior. Outro dado que chamou a atenção foi o de que 12,2% dos estudantes universitários tinham filhos. Especificamente com relação à assistência estudantil, a pesquisa mostrou que 2,4% moravam em residências universitárias das IFES e 19,1% dependiam dos restaurantes universitários para garantir as refeições diárias. Sobre o deslocamento, 60,6% declararam ser o transporte coletivo o meio de locomoção mais utilizado para se dirigirem às aulas (FONAPRACE, 1997a).

Os resultados dessa pesquisa foram apresentados, em 1996, a Andifes e ao MEC, com o qual foi elaborado o Plano Nacional de Assistência, em 1998. As recomendações do estudo indicavam a necessidade de investimentos para subsidiar a trajetórias dos estudantes na educação superior, que se concentrassem nas seguintes áreas: (a) moradia estudantil; (b) alimentação; (c) transporte; (d) assistência à saúde; (e) inclusão digital; (f) cultura; (g) esporte; (h) creche; e (i) apoio pedagógico. Em 2001, o Fonaprace elaborou uma proposta de Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior, com base nos estudos e levantamentos realizados (FONAPRACE, 2012).

Entre os anos 2003 e 2004, o referido órgão retoma a pesquisa e atualiza os dados sobre o perfil dos discentes das instituições públicas de educação superior. Os resultados indicaram que 43% dos discentes pertenciam às classes populares, categorias compostas por estudantes de famílias com rendas consideradas insuficientes para manter um membro familiar na educação superior (FONAPRACE, 2004).

Com novos resultados, o Fonaprace aprimora o texto do Plano Nacional de Assistência Estudantil e submete à apreciação da Andifes, em agosto de 2007. O texto apresentado como proposta para o Plano foi aprovado pela referida instituição e serviu de base para definição da Portaria Normativa n.º 39 de dezembro de 2007 do MEC, que instituiu o PNAES. Emitida na sequência do PDE, que lançou o Reuni, em 2007, representou uma importante estratégia de inclusão social no conjunto de ações que tinham por objetivo a democratização da educação superior.

2.2.3 Programa Nacional de Assistência Estudantil

A referida Portaria do MEC expressa em certa medida os anseios emergidos dos debates promovidos pelos Fonaprace e Andifes, bem como pelos movimentos estudantis no país, quando reconhece a "assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal" (BRASIL, 2007).

A Portaria designa ainda que as ações de assistência estudantil deverão ser executadas pelas instituições de ensino superior, no intuito de viabilizar a igualdade de oportunidade, bem como "contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras" (BRASIL, 2007). No ano seguinte, em 2008, as universidades iniciam a execução dos recursos repassados pelo MEC, direcionados a políticas de permanência de estudantes em cursos de graduação.

No ano 2010, por meio do MEC, o Governo Federal lança o PNAES, instituído como Política de Estado e regulamentado por meio do Decreto Presidencial n.º 7.234, de 19 julho de 2010. Portanto, de maneira mais abrangente, definiu-se como objetivos do PNAES:

> I democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
> II minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
> III reduzir as taxas de retenção e evasão;
> IV contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Na reformulação do programa, acrescentou-se como campo de atuação e investimentos, os segmentos de estudantes público-alvo da política de educação especial, que são: estudantes com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) e altas habilidades e superdotação.

O Plano define dez áreas elencadas para o desenvolvimento de ações de assistência estudantil, a saber: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Os recursos são repassados às IFES, as quais são responsáveis pela execução, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do programa (BRASIL, 2010).

Outro ponto que pode ser destacado e que se relaciona diretamente com a execução diz respeito ao perfil desses alunos a serem atendidos, os quais devem ser prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. Definidos estes critérios mínimos, o PNAES deixa sob responsabilidade das universidades a definição dos demais requisitos a serem utilizados em processos seletivos.

Com relação aos critérios para o repasse dos valores dos créditos orçamentários, no PNAES, toma-se como referência o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada ente da federação e o número de alunos e de vagas oferecidas por meio do Sisu (REIS, 2016). Entretanto, conforme mencionado, a execução do programa inclui os processos de seleção dos discentes e será definida pelas IFES, conforme as determinações mais gerais do Decreto que rege o Programa.

O PNAES é considerado um marco para as políticas de assistência aos estudantes, primeiro, por conta do volume de recursos disponibilizados para as instituições de educação superior no país; segundo, pela abrangência nas áreas de atuação às quais as IFES poderão implementar suas políticas de permanência.[16]

Com relação aos valores dos créditos orçamentários, apesar de serem apontadas as limitações desses recursos financeiros em função das demandas de assistência estudantil no país (KOWALSKI, 2012; NASCIMENTO, 2014; DUTRA; SANTOS, 2017), verifica-se um crescimento do repasse desses recursos ao longo dos anos, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Recursos financeiros do PNAES repassados às IFES entre os anos 2008 e 2014

Recursos do PNAES repassados às IFES							
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recursos	R$ 125,3 milhões	R$ 203,8 milhões	R$ 304 milhões	R$ 400 milhões	R$ 504 milhões	R$ 603 milhões	R$ 742,7 milhões

Fonte: MEC/BRASIL, 2014.

Em 2014, por meio da Portaria n.º 389, de 9 de maio de 2013, o MEC institui o Programa de Bolsa Permanência (PBP). Elaborado com base na política nacional de assistência estudantil, o programa oferece bolsas para estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, indígenas e quilombolas, com a finalidade de minimizar as desigualdades

[16] É relevante salientar que no mesmo ano da emissão do Decreto do PNAES, por meio da Portaria Normativa n.º 25, de 28 de dezembro de 2010, o MEC lança o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST). Elaborado com os mesmos princípios do PNAES, com a finalidade de promover a inclusão social por meio da garantia do acesso e permanência dos estudantes na educação superior, a vinculação de receita a esse programa foi condicionada à adesão da universidade à proposta do Sisu.

sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e conclusão dos seus respectivos cursos. Esse Programa se caracteriza pelo repasse do recurso direto ao estudante e compete às IES realizarem o processo seletivo. Dentre os requisitos para acessar o auxílio financeiro, exige-se a matrícula em curso de graduação com carga horária média igual ou superior a cinco horas diárias. Além disso, o MEC prioriza os indígenas e quilombolas, que, independentemente da carga horária dos cursos nos quais estão matriculados, poderão ser usuários do Programa.[17]

Observa-se que há uma perspectiva de inclusão social e democratização do acesso à universidade, quando o PNAES se propõe a desenvolver ações de apoio aos estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica, para que estes tenham condições de se manter em seus percursos acadêmicos. No referido decreto, a concepção do programa se mostra quando é definido, em parágrafo único do Decreto n.º 7.234/2010, que "as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras" (BRASIL, 2010).

A partir dessa descrição sobre os aspectos normativos do PNAES, supõe-se que que as políticas de permanência na educação superior estão sujeitas a múltiplos olhares que influenciam os processos e práticas de implementação. Nesse sentido, fatores ligados aos contextos – como a dinâmica organizacional e a interpretação dos planos pelos implementadores – dão diferentes contornos à política nas formas de entrega aos usuários nas diversas IFES no país.

2.2.4 Literatura que analisa o PNAES na perspectiva da implementação de políticas públicas

Para compor esta seção, foi feita uma busca em plataformas de trabalhos acadêmicos, dentre elas, a Scientific Electronic Library Online (Scielo), Google Acadêmico e o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no intuito de identificar trabalhos que abordam a temática estudada. Para a realização desse levantamento, utilizou-se o termo "implementação" associado aos termos "assistência estudantil", "PNAES" e "permanência" de estudantes/discentes. O levantamento permitiu identificar 18 trabalhos que apresentavam em seus títulos os referidos termos. Destes, havia 14 dissertações de mestrado e 4 artigos publicados em anais de eventos.

[17] Portal do Programa de Bolsa Permanência, disponível em: <http://permanencia.mec.gov.br/index.html>. Acesso em: 28 abr. 2017.

Dos trabalhos identificados, em sua maioria, caracterizavam-se como estudos de casos os realizados em IFES que descreviam as formas como os órgãos gestores executaram a política, ao considerarem estrutura organizacional, recursos materiais e financeiros, estrutura física, capacidade de ação dos servidores, demandas estudantis, dentre outros. Além disso, eram comuns nos trabalhos, ora argumentações em favor dos programas implementados, em razão da sua importância no processo de democratização da educação superior, ora críticas relacionadas aos limites dos recursos e aos tipos de serviços oferecidos aos usuários, que, em geral, eram considerados restritos à oferta de auxílio financeiro.

Ao lançar um olhar mais rigoroso sobre esses trabalhos identificados, verificou-se que quatro deles – dissertações de mestrado – utilizaram referencial teórico da subárea de análise de implementação de políticas públicas para realização de pesquisas empíricas. Um artigo foi fundamentado em teorias de implementação para apresentar proposições na execução da política, mas não realizou estudos empíricos. Os demais (13) não utilizaram um referencial teórico da subárea de implementação e apresentavam pouco rigor conceitual ao discutirem a fase de implementação de políticas públicas.

No conjunto dos trabalhos identificados, optou-se por apresentar, nesta seção, as quatro pesquisas que coletaram dados empíricos e se debruçaram na análise ou avaliação da implementação, com base no referencial teórico de Análise de Política de Política, quais foram: Terra (2015), Oliveira (2016), Reis (2016) e Jesus (2016). De maneira geral, os referidos trabalhos discutiram o processo de implementação das políticas a partir de categorias como estrutura administrativa e recursos, tomadas de decisão, participação social, entraves e soluções de implementação da política, níveis de discricionariedade, dentre outros. Além disso, vale enfatizar que se trata de produções publicadas em anos mais recentes, 2015-2016, o que revela certa tendência para a utilização de teorias de implementação na análise de políticas de permanência de estudantes na educação superior, todavia se mostra ainda como uma produção incipiente.

Terra (2015), por exemplo, realizou um estudo comparativo que busca compreender o processo de implementação da Política Pública de Assistência Estudantil em três IFES localizadas no sul de Minas Gerais: Universidade Federal de Alfenas (Unifal), Universidade Federal de Itajubá (Unifei) e Universidade Federal de Lavras (UFLA). Um dos aspectos destacados foi a influência dos implementadores em tomadas de decisão e na execução das ações. Para o referido autor, o sucesso da política depende da decisiva atuação dos agentes implementadores, os quais atuam próximos aos usuários e têm liberdade de escolhas para atender a determinados grupos ou demandas, ao exercerem discricionariedade. Nesse sentido,

ao considerar que a política se adapta ao contexto local, foi verificada a importância dos implementadores para o êxito das ações e dos programas implementados (TERRA, 2015).

Um segundo estudo relevante e que guarda aproximações conceituais com esta tese foi desenvolvido por Oliveira (2016), quando avalia os processos de implementação do PNAES no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI). Os dados apontaram que a "ampla discricionariedade conferida às instituições de educação profissional pelo PNAES faz com que a assistência estudantil apresente várias configurações" (OLIVEIRA, 2016, p. 6) e, nesse sentido, os institutos federais definem os processos de execução com regulamentos próprios orientados pela política nacional. Com relação aos agentes implementadores, os assistentes sociais apareceram como funcionários estratégicos da política, apresentavam-se em maior número e ocupavam funções de gestão das ações tanto na reitoria quanto nos *campi*. Mesmo existindo ações direcionadas a todos os estudantes, em função da proporção entre oferta e demanda, priorizam-se os estudantes em vulnerabilidade social, o que evidencia o caráter focalizado da política. Nesse sentido, com os critérios de seleção estabelecidos, os usuários da política foram os estudantes que mais precisavam (OLIVEIRA, 2016).

A pesquisa de Reis (2016) teve por objetivo analisar a trajetória da implementação da Política de Assistência Estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB), a partir de 2011, quando se inicia o processo. A autora analisou a implementação com foco em duas dimensões: a implementação da política de assistência estudantil na nova gestão pública e a política orçamental. Ao recorrer à teoria de implementação, principalmente, ao utilizar o conceito de burocratas de nível de rua, de Lipsky (1980), a pesquisa aponta para a ampla margem de discricionariedade nas ações dos assistentes sociais que atuavam no programa, e a necessidade crescente de capacitação dos implementadores da política (REIS, 2016, p. 8).

Jesus (2016) analisou a implementação do PNAES do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG), a partir de 2010, na perspectiva dos gestores, dos profissionais responsáveis pela execução e dos estudantes usuários da política. Com base nas concepções de implementação de políticas públicas, definidas por autores como Souza (2006) e Lotta (2008), a autora verificou as formas de execução e seus efeitos, bem como a participação dos estudantes nos processos decisórios. Um aspecto que chama a atenção, no estudo de Jesus (2016), e que coincide com estudos mencionados anteriormente, é que a execução do PNAES não foi sistematicamente orientada, o que resultou em diferentes formas de serem implementados a depender de interpretações nos contextos institucionais. Desde que seguissem as orientações gerais do decreto do PNAES, cabia à instituição

"estabelecer seus critérios e metodologia para execução dessa política". A autora infere que "por esta razão, há uma diversidade de formas de execução" e "poucas referências que discorrem sobre este aspecto na literatura" (JESUS, 2016, p. 18).

Nos quatro estudos apresentados, viu-se aproximações nos resultados encontrados, principalmente, no que se refere aos desafios da implementação, à influência dos contextos locais e à margem de autonomia das IFES no processo de implementação das políticas de assistência estudantil. A limitação dos recursos em razão das demandas, a falta de qualificação e quantidade de pessoal e a ausência de instrumentos de avaliação também foram destaques comuns nesses estudos.

Os dois primeiros (TERRA, 2015; OLIVEIRA, 2016) se concentram na análise sobre o processo de implementação, ao darem certa atenção à influência dos agentes e aos diferentes formatos que a política adquire em razão dos contextos locais. Nesse sentido, apresentam reflexões sobre a discricionariedade exercida por esses agentes e apontam para a necessidade de realização de estudos com base nessa perspectiva de implementação. Os dois últimos (REIS, 2016; JESUS, 2016) apresentam análises mais gerais sobre os percursos e centram-se nos problemas de execução da política, sem discutirem fatores de implementação.

Diante dessa literatura apresentada, verifica-se a necessidade de realização de estudos com base em modelos analíticos sobre a implementação de políticas públicas para aprofundar na compreensão dos fatores que influenciam os processos e práticas na política de permanência na educação superior brasileira. Torna-se relevante um estudo dessa natureza tanto em razão do conteúdo da política, por se tratar de uma importante ação do Estado direcionada à inserção social, quanto pela necessidade de avanço e aprofundamento dos estudos na área de implementação de políticas públicas.

A seguir, abordam-se possibilidades de compreensão dessa política, com base na perspectiva das ações afirmativas. Por conseguinte, busca-se avançar na discussão da ideia de "permanência", conceito-chave que constitui o conteúdo da política analisada nesta tese.

2.3 AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os programas de ações afirmativas implantados em diversas universidades públicas brasileiras foram resultados de um amplo debate, de lutas de movimentos sociais, de lideranças intelectuais e da sociedade em geral, que perpassaram os cenários locais e globais, principalmente, a partir da década de 1990. Os argumentos centrais para a proposição de ações que modificassem, principalmente, os sistemas de ingressos e definissem estratégias de

permanência de estudantes, apontavam as desigualdades históricas de acesso dos candidatos às universidades, ao considerar indicadores de raça/etnia e classe.

Ao retomar aspectos históricos com relação às desigualdades raciais no Brasil, vê-se que esse debate emerge das décadas de 1970 e 1980, a partir de estudos sociológicos sobre o tema e de sua utilização por parte do movimento negro. Tais estudos fortaleceram as lutas em favor de políticas para a diminuição das desigualdades raciais. Guimarães (2012, p. 16), por exemplo, ao aprofundar na análise sobre os processos de exclusão social que constituíram a sociedade brasileira, evidencia a desigualdade racial e seus efeitos na manutenção da exclusão dos negros. Para o autor, o fim da escravidão transformou a todos em cidadãos formais do Estado brasileiro, o que tornou necessário o enfrentamento da falsa democracia racial disseminada Brasil.

Nesse sentido, ao se referir à importância dos movimentos sociais em favor dos negros, Guimarães (2012, p. 37) salienta que "[...] a afirmação do coletivo racial serve para aprofundar a igualdade entre os cidadãos". No entendimento do autor, "[...] é nessa ordem de garantia dos direitos individuais e coletivos que medram o reconhecimento da singularidade étnica e o respeito à igualdade". Tal assertiva tem justificado a importância de se reconhecer os processos de exclusão para que se possam criar estratégias de enfrentamento. É com base nesses fundamentos que são defendidas as noções de que as desigualdades precisam ganhar nome – cor, gênero, raça, orientação sexual – para serem combatidas.

Com relação ao acesso à educação superior pública, é importante reforçar que os movimentos negros levantaram as bandeiras de luta e orquestraram mobilizações para a formulação de políticas de inclusão nessa área (GUIMARÃES, 2003). À época, em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso[18] iniciou publicamente o debate sobre as relações raciais, admitindo que os negros eram discriminados no Brasil. No ano seguinte, em 1996, o autor ratifica a existência de discriminação racial contra negros ao participar de seminário internacional, organizado pelo Ministério da Justiça.

Desse modo, o Movimento Negro, além de fomentar o debate em torno dessas questões, fez importante pressão sobre o governo, para que fossem adotadas medidas nos sistemas de ensino, com vistas à superação do racismo. Verifica-se que, a partir desse período, no Brasil, as universidades públicas, pressionadas por movimentos sociais e sociedade civil organizada,

[18] Em 1995, lideranças dos Movimentos Negros, na comemoração do tricentenário da morte de Zumbi, elaboraram carta de reivindicações pela igualdade racial nas quais práticas de ações afirmativas são mencionadas tendo sido acolhidas por Fernando Henrique Cardoso que criou, então, um Grupo de Trabalho pela Igualdade Racial. (ROSEMBERG, 2010, p. 108).

iniciaram o processo de implantação de políticas de ações afirmativas para o ingresso de parcelas da população historicamente excluídas.

Efetivamente, foi a partir dos anos 2000 que o governo brasileiro empreendeu esforços para a participação na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em África do Sul, e cria o Comitê Nacional para participação nesse evento. Esse Comitê mobilizou debates que resultaram na Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância, realizada no Rio de Janeiro, em 2001, na qual foi elaborada a Carta que sintetizou as discussões sobre a temática apresentada na África do Sul. Essa Conferência representou um marco na ampliação do debate sobre a discriminação racial no Brasil, pois é a partir desse evento que o governo brasileiro assume a necessidade de desenvolver políticas de ações afirmativas.

Em síntese, Rosemberg (2010) destaca quatro ordens de circunstâncias sociais que conduziram a entrada dessa temática[19] na agenda da política educacional no país. A primeira é a própria herança histórica, do passado escravista, associada às condições educacionais contemporâneas que não permitiram a diminuição das desigualdades sociais entre negros e brancos. A segunda diz respeito às mobilizações de jovens egressos de escolas públicas e negros, na década de 1990, em busca de cursos pré-vestibulares, que tinham objetivos complementares de preparação para os exames de seleção para a educação superior. A terceira é a própria luta dos movimentos negros brasileiros por educação, entre os anos 1980 e 2000, que se destacam na mobilização pela Constituição de 1988, na comemoração do Centenário da Abolição neste mesmo ano e, mais recentemente, na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, em 2001. A quarta diz respeito à ação estatal que reverberou as lutas sociais, em um contexto dos chamados novos movimentos sociais, particularmente, das mulheres e dos negros (ROSEMBERG, 2010).

Nesse período, os debates travados nacionalmente e internacionalmente sobre as políticas de ações afirmativas em universidades brasileiras produziram uma polarização das opiniões entre os que se consideravam favoráveis, de um lado, e contrários à implantação dos

[19] No caso do Brasil, Santos (2012) lembra que as ações afirmativas já se faziam presentes na história brasileira, desde meados do século passado. Alguns dispositivos legais ou indicativos foram se estabelecendo como: (1) a Lei dos dois terços para a reserva de trabalhadores nacionais em 1940; (2) a proposta de reserva de vagas para trabalhadores negros, em 1968; (3) a Lei n.º 8.213/91 que estabelece um percentual de contratação de pessoas com necessidades especiais pelas empresas privadas; (4) o estímulo indicado na Constituição Federal atual para a contratação de mulheres nas empresas; (5) a Lei n.º 9.100/96 que estabelece reserva de percentual mínimo para candidatura de mulheres em partidos políticos, dentre outros dispositivos. Nesse particular, pode-se lembrar também do julgamento do Supremo Tribunal Federal, em 2012, sobre a constitucionalidade dos programas de reserva de vagas, nas universidades públicas, para grupos vulneráveis às desigualdades sociais no Brasil.

sistemas de reserva de vagas, de outro. Dentre aqueles que apontavam aspectos favoráveis, destacam-se argumentos que defendiam a reparação das desigualdades históricas, diminuição das injustiças sociais e a valorização da diversidade étnico-racial nos espaços universitários. Já os que expressavam opiniões contrárias argumentavam que haveria a perda da qualidade da educação superior, a desobrigação dos governos com relação à melhoria da educação básica, bem como o argumento que indicava as ações afirmativas como instrumento de acirramento dos conflitos raciais (SANTOS; QUEIROZ, 2006; ROSEMBERG, 2010; SANTOS, 2012).

Na perspectiva de Pimentel (2013), a institucionalização dos sistemas de reserva de vagas colocou em discussão as convencionais concepções sobre a democracia no ambiente universitário e provocou "desconforto" entre dirigentes universitários e ativistas dos movimentos sociais que passaram a contestar "modelos estabelecidos e reivindicar outras perspectivas de atuação na consolidação da democracia no Brasil". Para o autor, "o debate sobre ações afirmativas deflagrou conflitos e produziu alternativas para a construção de novas dinâmicas de sentido e poder no âmbito da adoção de políticas públicas no cenário nacional" (PIMENTEL, 2013, p. 273).

Apesar dos posicionamentos divergentes e dos conflitos entre gestores universitários, estudantes e docentes, bem como da opinião pública em geral, sobre a legitimidade dessas políticas, em 2011, 104 instituições públicas de ensino superior – universidades estaduais e federais, institutos federais e centros universitários – adotaram políticas particularistas de ingresso nas suas instituições (SANTOS, 2012). Nos programas implementados por IES públicas, destacam-se as estratégias de ingresso de estudantes negros – pretos e pardos –, indígenas e egressos de escolas públicas, por meio de sistemas como: reserva de vagas – mais conhecida como cotas; acréscimo de pontos – bônus; e o acréscimo de vagas para demandas específicas, como é o caso da criação de cursos para povos indígenas ou para populações do campo (CUNHA, M.; SILVA FILHO; CUNHA, E., 2014).

Vale enfatizar que, no jogo das disputas para a institucionalização dos programas de ações afirmativas nas universidades, as tensões que operavam entre as perspectivas de políticas universalistas *versus* políticas focalizadas estiveram presentes nos debates e nas ações do Estado brasileiro. Tais divergências foram observadas nas formas singulares das IES empreenderem seus sistemas de reserva de vagas. Outrossim, um estudo de Sousa e Portes (2011, p. 526) permite inferir que as universidades, apesar de cederem aos argumentos favoráveis à implantação das ações afirmativas, "[...] preservaram-se ao não adotar uma política fundada exclusivamente no conceito de raça". Isso se revelou quando a opção pelos modelos

mistos, que envolvia a combinação de critérios sociais[20] e raciais, foram predominantes nos sistemas implementados nas IES. Sobre esse aspecto, vê-se que das 59 instituições de ensino superior analisadas no referido estudo, 89% implantaram sistemas de reserva com base em critérios sociorraciais ou puramente sociais, os quais enfrentavam menores resistências nos meios acadêmicos e científicos, no período que antecedeu a determinação do sistema de reserva de vagas em todo o país (SOUSA; PORTES, 2011).

É nesse contexto de debates sobre a instituição de políticas de ações afirmativas que se discute a necessidade de mecanismos de flexibilização do acesso estarem articulados a outras estratégias de ação afirmativa como é o caso das propostas de apoio à permanência de estudantes em cursos de graduação. De maneira geral, a literatura que aborda a permanência na educação superior (ZAGO, 2006; SILVA, PINEZI; ZIMERMAN, 2012; PEIXOTO; BRAGA, 2012; DOEBBER; GRISA, 2011) defende que a simples adoção do sistema de reserva de vagas é insuficiente para a diversificação da base social do ensino superior. Desse modo, as políticas de permanência são concebidas na perspectiva da ação afirmativa e são consideradas estratégias de intervenção do Estado que devem estar associadas aos mecanismos de flexibilização do acesso.

Um dos fatores que têm sido considerados como justificativa para a inserção de políticas de permanência são as altas taxas de evasão e retenção[21] que se apresentaram ao longo dos anos na educação superior brasileira. Além disso, questões relacionadas às necessidades materiais, os limites impostos pelo mundo do trabalho e a convivência no ambiente universitário têm sido apontados como desafios a serem superados com atividades ou serviços de apoio aos estudantes.

Zago (2006), por exemplo, ao desenvolver um estudo sobre acesso e permanência de jovens de camadas populares na educação superior, infere que o tempo investido no trabalho como forma de sobrevivência impõe, em vários casos, limites acadêmicos aos estudantes, em função da restrita participação desses jovens na vida acadêmica. A autora mostra ainda como a "sobrevivência material" se associa a outros custos pessoais e, dentre eles, identifica o que

[20] Os critérios sociais a que se referem os autores excluem o critério étnico-racial – negros e indígenas – e se traduziram nas experiências das universidades em indicadores como a origem da escola pública ou renda *per capta* inferior a um salário mínimo e meio. Já os critérios sociorraciais normalmente combinavam indicadores como origem de escolas públicas e/ou renda com indicadores étnico-raciais que focalizavam as populações negras e indígenas. Nesse sentido, foram poucas as instituições de educação superior que institucionalizaram sistemas de reserva de vagas voltados apenas para as populações negras e indígenas dissociados de outros critérios.

[21] Apesar de a meta do PNE/2014 para taxa de conclusão ter sido definida em 90%, os dados do Censo da Educação Superior, nos anos 2011, 2013, 2015 têm revelado uma média em torno de 40% de estudantes que ao ingressarem na graduação em instituições públicas concluem seus cursos. Já a taxa de evasão, que é calculada com base nos alunos desistentes em relação ao total de alunos matriculados, em 2013, atingiu um índice de 17,8% nas instituições públicas.

chama de “mal-estar discente” emergido das disparidades socioeconômicas no ambiente universitário, principalmente em cursos considerados de alto prestígio (ZAGO, 2006). Esses dados demonstram o quanto há necessidade de aprimoramento das práticas de políticas públicas de permanência como estratégias de enfrentamento das desigualdades sociorraciais para a efetivação de uma educação superior mais diversa e mais justa.

Com base nesta discussão sobre os desdobramentos da instituição das ações afirmativas na educação superior, vê-se que essas políticas somaram esforços para o debate sobre a permanência de estudantes em universidades públicas. Conforme mencionado, a ampliação do número de estudantes matriculados na educação superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica – como consequência do processo de expansão da educação superior e da implantação de mecanismos de reserva de vagas – alimentou o debate sobre a permanência, temática historicamente abordada em perspectivas de políticas universalistas voltadas à assistência estudantil.

2.4 PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NA PERSPECTIVA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

A inserção de estudantes, que historicamente não acessavam cursos de graduação na educação superior, intensificou o debate e as práticas de apoio à permanência nas IFES e conduziu a retomada de alguns elementos conceituais com relação a essa temática. Ademais, compreende-se que estratégias de apoio a estudantes para se manterem na universidade, na perspectiva das políticas focalizadas com recorte sociorracial, guardam aproximações com estratégias de políticas de assistência estudantil desenvolvidas ao longo dos anos e que foram ressignificadas no contexto de expansão e democratização das instituições de ensino superior públicas nesse início de terceiro milênio.

2.4.1 Conceito de ação afirmativa

As ações afirmativas[22] podem ser compreendidas como políticas focalizadas que buscam atingir grupos que sofrem algum tipo de discriminação e têm como finalidade a diminuição das desigualdades sociais. De acordo com Gomes e Silva (2003, p. 94), são

[22] O termo “ação afirmativa” tem origem nos Estados Unidos, na década de 1960. No entanto, a depender do contexto no qual se desenvolveu a política, acaba por adquirir outras nomenclaturas. É também chamada de política de discriminação positiva, ação positiva ou discriminação inversa (GOMES; SILVA, 2003). De acordo com Santos (2012), as ações afirmativas iniciam-se na Índia, em 1948, quando foi implantado o sistema de cotas

> [...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

Nessa ótica, destaca-se a necessidade do tratamento diferenciado pelo Estado para determinados grupos da sociedade que sofrem algum tipo de discriminação. O pertencimento a um dado grupo é utilizado como "um indicador de uma dada condição social" (CAMPOS; FERES JUNIOR, 2014, p. 115) para que sejam formuladas políticas públicas para esses grupos específicos, com o objetivo de promover a também chamada igualdade substantiva.

São pelo menos três as justificativas para a adoção de ações afirmativas: (1) reparação; (2) diversidade; e (3) justiça social (FERES JUNIOR; CAMPOS, 2013). A perspectiva de reparação se baseia no fundamento de que há uma dívida histórica com relação a grupos considerados minorias[23] e, nesse sentido, elas devem ser voltadas para corrigir danos passados. O conceito de diversidade perpassa a ideia de ganho de qualidade quando o público estudantil é formado por diversas origens sociais e culturais e, nesse sentido, o principal argumento é o de que se deve valorizar as diferenças na convivência em sociedade. Já a ideia de justiça social pressupõe que qualquer desigualdade injustificada se constitui em injustiça e deve ser combatida por meio da ação do Estado (FERES JUNIOR; CAMPOS, 2013).

Estas duas últimas perspectivas concebem a ação afirmativa como mecanismo de redução das desigualdades que ocorrem no presente, com a perspectiva de aprimoramento das relações sociais e de poder futuras. Estas duas últimas noções mencionadas guardam aproximações com a perspectiva teórica adotada na presente tese na qual as políticas focalizadas atendem ao princípio da equidade numa perspectiva de correção das violações de direito provocadas pelas sociedades.

Na busca por compreender as ações afirmativas na perspectiva da equidade, alguns autores contribuem para o avanço no debate sobre este tema. Piovesan (2005), por exemplo, salienta que as discussões sobre o respeito às diferenças se intensificaram com a definição dos direitos humanos firmados, sobretudo, no século XX. É nesse contexto que se fundamenta o argumento de que determinadas violações de direitos exigem respostas específicas e

---

para castas. Desde o referido período, "o sistema de cotas consta na Constituição desse país e se estende aos órgãos legislativos, ao serviço público e às instituições de ensino" (SANTOS, 2012, p. 402).

[23] Nesta tese, entende-se por minorias as populações com menor representação de poder político e econômico na sociedade.

diferenciada para que haja de fato a diminuição das desigualdades. Assim, torna-se "[...] insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade" (PIOVESAN, 2005, p. 46).

A equidade nessa perspectiva refere-se à ação estatal voltada para os mais necessitados e à igualdade jurídica. Esta concepção pressupõe que as desigualdades na sociedade são inevitáveis, e, portanto, nelas o princípio da justiça social deve ser aplicado, pois possibilita identificar e interpretar aspectos relacionados à distribuição dos bens e buscar formas de diminuir essas disparidades socioeconômicas (RAWLS, 2003). Assim, as desigualdades são assumidas e o conceito de equidade se situa como um mediador da diminuição dessas distâncias em termos de poder social e econômico nas sociedades.

Nessa perspectiva, ações afirmativas são consideradas medidas diferenciadas que visam criar igualdade de condições para grupos e populações socialmente excluídas em áreas como educação, saúde, mercado de trabalho. Buscam-se atingir a grupos específicos que sofrem algum tipo de discriminação com relação ao acesso em serviços públicos, mercado de trabalho, serviços de saúde, representação em assembleias, cargos públicos, matrícula em estabelecimentos de ensino, notadamente, em cursos universitários e outros. Os usuários se estendem aos descendentes de povos ancestrais, aos negros, índios, mulheres, deficientes físicos, idosos e outros.

É nessa perspectiva da ação afirmativa que se compreende o conceito de permanência de estudantes na educação superior na presente tese. É por meio da especificação do sujeito de direito e no fundamento de que a garantia de determinados direitos exigem ações específicas e diferenciadas que se concebe as ações de apoio aos discentes para se manterem e concluírem seus percursos formativos na educação superior. A seguir, discorre-se sobre o conceito de permanência com base nessa perspectiva de intervenção do Estado.

2.4.2 Conceito de permanência

Até os anos 1990, os estudos sobre evasão eram comuns na literatura sobre educação superior, pois, na maioria das vezes, buscava-se identificar variáveis relacionadas a este fenômeno (ARAÚJO, 2013). Os desafios relacionados à evasão eram abordados em razão das suas causas e possibilidades de enfrentamento. A compreensão do fenômeno apontava para um complexo conjunto de variáveis que influenciava positivamente ou negativamente essas taxas na educação superior.

Levantamento realizado por Freitas (2009, p. 260), por exemplo, demonstra como eram comuns estudos de variáveis como "idade e sexo dos estudantes, nível de estudos anterior à matrícula, condição de emprego, pressões familiares, nível cultural, *status* socioeconômico" associadas ao fenômeno da evasão. Além destas mencionadas variáveis, fatores internos às instituições também foram comumente estudados como elementos que influenciam a permanência ou desistência de estudantes dos cursos de graduação presencial ou à distância, como são os casos de serviços oferecidos por instituições de ensino, condições ambientais dessas instituições, bem como a interação entre estudantes e professores, dentre outros (FREITAS, 2009).

Nesse sentido, estudos sobre permanência não eram foco das discussões no campo educacional. Havia, no referido período, uma concentração de esforços dos governos e lideranças da área de educação mais direcionada à ampliação das oportunidades de acesso às universidades.

Ao verificar os documentos oficiais e legislação[24] da educação superior brasileira, identifica-se o uso da terminologia "permanência" como categoria educacional para pensar estratégias de enfrentamento da evasão e como suporte para a chamada "democratização da educação superior". A ênfase na categoria "permanência" ocorre no contexto do processo de expansão principalmente na esfera privada, nos anos 1990, e na esfera pública quando ocorre a expansão e interiorização das instituições públicas, nos anos 2000 (ARAÚJO, 2013).

Em uma concepção mais ampliada, entende-se que a permanência na educação superior é determinada por diversos fatores e não é restrita às ações de assistência estudantil. Envolve, por exemplo, um conjunto de ações que pode influenciar positivamente a vida do estudante e a formação acadêmica qualificada, que vão desde a estrutura física e tecnológica às condições didático-pedagógicas proporcionadas aos discentes (MACIEL; LIMA; GIMENEZ, 2016).

Obviamente, as ações de apoio à permanência podem passar por diversas estratégias de intervenção, como àquelas voltadas à qualificação profissional dos docentes e demais servidores, à estruturação dos currículos, à distribuição/concentração de carga-horária nos turnos, assim como as ações direcionadas à oferta de condições minimamente razoáveis para os estudantes concluírem seus percursos acadêmicos, dentre outras.

[24] Dentre os documentos e legislação que expressam a terminologia na educação superior, destacam-se: Constituição Federal de 1988; LDB n.º 9.394, de 20 de 1996; Plano Plurianual (PPA), com vigência no período de 1996 a 1999; PNE, com vigência de 2001 a 2010; Relatório de avaliação do PPA, relativo ao período de 2004/2005; Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004, que institui o Prouni; Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui Reuni; PNAES 2007/2010 (ARAÚJO, 2013).

Na busca por aprofundar na discussão sobre o conceito de permanência na educação superior, verifica-se que Santos (2009) apresenta uma importante discussão sobre o tema, que contribui para o avanço na compreensão do uso desse termo, ao definir a permanência sob duas perspectivas. Na primeira, que a autora denomina permanência material, está relacionada às condições econômicas dos estudantes se manterem com recursos que custeiam a alimentação, o transporte, a compra de material de estudo, dentre outros. Na segunda, que denomina permanência simbólica, diz respeito à inserção desse jovem no ambiente acadêmico, com formação qualificada, a qual envolve a participação efetiva na vida universitária. Portanto, segundo a autora, para que ocorra uma permanência qualificada, são necessárias condições que permitam a subsistência dos estudantes nessas duas dimensões.

Em estudo realizado na Universidade Federal da Bahia sobre a permanência de estudantes cotistas e negros nessa perspectiva conceitual, Santos (2009) coloca em debate essas duas dimensões da permanência e problematiza os desafios enfrentados por estudantes em seus percursos acadêmicos. A autora chama a atenção ainda para aqueles estudantes que, por escassez de recursos na família, necessitam trabalhar enquanto cursam a graduação na universidade. Os resultados apontam que os estudantes normalmente têm perdas em termos de "permanência simbólica", pois deixam de vivenciar a universidade em sua plenitude, quando não ocupam os espaços informais de conhecimento e de integração com o público universitário. Além disso, os estudantes cotistas, na maioria das vezes, buscam estratégias informais para permanecerem na vida universitária. Essas estratégias vão desde a pacificação, quando, por exemplo, os "estudantes manipulam suas imagens a fim de parecer o menos cotista possível", até mesmo o enfrentamento, quando se reúnem em grupos chamados de "negros universitários" e reivindicam o direito à "experiência universitária em todos os seus âmbitos" (SANTOS, 2009, p. 77).

Santos (2009) relata ainda que as oportunidades de apoio à permanência, oferecidas por programas institucionais de permanência, como atividades de monitoria, estágio ou iniciação científica, diminuem as dificuldades em termos de permanência "material e simbólica". Nos casos de programas institucionais que proporcionam o auxílio financeiro em forma de bolsas, foram observados que esses estudantes se integram ao ambiente universitário interagindo com maior tempo com os colegas e professores, e utilizam determinados recursos da universidade como computadores, impressoras, livros, de modo que ampliam as possibilidades acadêmicas. Em resumo, a autora sugere que a permanência compreende a possibilidade de o estudante "manter os seus estudos até o final do curso, preferencialmente com qualidade suficiente que

lhes permita a transformação individual e do seu meio social, com vistas aos estudos na pós-graduação" (SANTOS, 2009, p. 72).

Na busca por avançar na discussão sobre os elementos que compõem a ideia de permanência, vê-se que há discussões que guardam certas aproximações conceituais com este tema, principalmente, quando se aborda a adaptação e integração dos estudantes no ambiente da universidade. Coulon (2008), por exemplo, ao discorrer sobre a entrada do estudante na vida universitária, desenvolve o conceito de afiliação como central para compreender a sua condição nesse nível de ensino e, nessa perspectiva, defende que é fundamental analisar como os estudantes se inserem no ambiente universitário e desenvolvem os conhecimentos sobre aspectos de ordem institucional e intelectual.

De acordo com Coulon (2008), a entrada do estudante na vida universitária é marcada por pelo menos três momentos. No primeiro, o autor vê a universidade como um espaço desconhecido, com uma rotina que se distingue daquelas vivenciadas no ensino médio e por isso são comuns os estranhamentos. No segundo, vem o momento da aprendizagem, quando o estudante consegue se adaptar, começa a compreender o funcionamento de determinados espaços e normas institucionais e acadêmicas. No terceiro, ocorre o que o autor denomina de afiliação, quando essas normas e regras da vida universitária são incorporadas e naturalizadas de forma que o estudante passa vivenciar o cotidiano da universidade de forma íntegra (COULON, 2008).

Carneiro e Sampaio (2011), em estudo sobre os processos de afiliação de estudantes na UFBA, consideram que esse conceito aponta para duas questões centrais na permanência de estudantes na universidade: "a compreensão da instituição universitária em si, com seus modos próprios de funcionamento, e a compreensão do conteúdo intelectual desenvolvidos na sala de aula". Para as autoras, "embora haja outras dinâmicas envolvidas na questão da permanência do estudante universitário, todas elas irão desembocar no processo de afiliação, seja ele intelectual ou institucional" (CARNEIRO; SAMPAIO, 2011, p. 60). Essas dinâmicas que se referem às autoras podem ser de natureza relacional, que envolvem muitas vezes os processos de interação com os colegas, com os professores e com a família.

Com relação à afiliação de estudantes de origem popular na universidade, os estudos têm demonstrado que esse processo tem ocorrido de maneira mais lenta por desconhecimento das rotinas da universidade, tanto pelo estudante quanto pelos familiares. Sobre esse aspecto, Carneiro e Sampaio (2011) assinalam que para os estudantes de origem popular se afiliarem, precisam constantemente recorrer a outros colegas ou eventualmente a servidores e docentes da UFBA. Ao considerar que a entrada na educação superior "convoca esse jovem a fazer parte de

novos grupos e a estabelecer novas interações", as autoras afirmam que "é possível presumir que sua permanência dependerá da natureza das relações que eles estabelecem no interior da universidade" (CARNEIRO; SAMPAIO, 2011, p. 68). Nesse sentido, se as relações entre os sujeitos no ambiente universitário forem permeadas por conflitos culturais e raciais, em razão da entrada de cotistas na universidade, por exemplo, pode-se deduzir que os processos de afiliação tenderão a ser comprometidos.

Portanto, com base nesses elementos conceituais mencionados, considera-se fundamental compreender a permanência dos estudantes na universidade nessa dimensão imaterial. Tal perspectiva diz respeito diretamente aos aspectos da convivência e da apropriação do ambiente universitário pelos estudantes. Assim, as ações voltadas ao apoio à permanência, além de proporcionarem atendimento prioritário, com oferta de serviços/auxílios de moradia, alimentação e saúde, podem ser compostas por estratégias que têm o propósito de promover a reflexão e conscientização das relações interpessoais na universidade. Entra nesse conjunto de ações a atenção dada às populações que sofrem os variados tipos de discriminação em razão da raça/etnia, gênero, orientação sexual, questão geracional, origem geográfica, dentre outros.

Nesta tese, define-se a permanência na universidade como as condições materiais e imateriais dos estudantes na condução dos seus percursos formativos na educação superior. De um ponto de vista mais operacional, as ações de apoio material são aquelas que envolvem o repasse de recursos financeiros em forma de bolsa ou para compra de material didático e equipamentos tecnológicos para estudo. Também envolve apoio financeiro para eventos acadêmicos; serviços ou auxílios financeiros para moradia, alimentação, transporte, bem como serviços de saúde, que inclui atendimento médico-odontológico e recursos para compra de medicamentos. Com relação às ações de apoio imaterial[25], são aquelas que dizem respeitos à convivência desses estudantes na universidade para que eles se sintam parte desse universo que propicia formação humana. Ações para favorecer o processo de afiliação institucional e pessoal desses estudantes com o ambiente acadêmico, bem com estratégias que produzam reflexões com fins de enfretamento da violência e práticas discriminatórias entre docentes, funcionários e discentes integram esta perspectiva de ação.

Dessa maneira, a ideia de permanência circunscreve tanto as ações que envolvem diretamente o apoio financeiro quanto àquelas da ordem da convivência na vida acadêmica, que dizem respeito à integração desses estudantes na vida universitária e, por consequência, aos processos pedagógicos. Para a realização da pesquisa, foram considerados os programas de

[25] Nesta tese, o conceito de permanência imaterial é sinônimo de "permanência simbólica", formulado por Santos (2009).

permanência que indicam explicitamente em seus planos os objetivos relacionados a ações de apoio aos estudantes para concluírem seus cursos de graduação na educação superior, especificamente, programas que são implementados pela instância administrativa responsável por essas políticas.

CAPÍTULO 3

CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

A Universidade Federal da Bahia foi escolhida como campo de pesquisa para a análise da implementação da política de permanência. Especificamente, teve-se como campo de estudo o órgão responsável pelas ações de apoio à permanência e conclusão dos cursos por discentes desta universidade: a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil. Apesar de outras instâncias administrativas desenvolverem atividades que influenciam a permanência dos discentes, optou-se por focalizar na análise da execução das ações na referida Pró-Reitoria, por se tratar do principal órgão responsável pela implementação dessa política.

Neste capítulo, contextualiza-se o campo de estudo ao apresentar um histórico das ações de assistência estudantil no âmbito da UFBA. São descritas ainda transformações ocorridas na universidade a partir dos anos 2000, e a evolução da política de permanência com base em instrumentos de planejamento e ações desenvolvidas, sobretudo a partir da instituição do Programa de Ações Afirmativas.

3.1 HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFBA

A UFBA é uma instituição de referência para a educação superior brasileira. No estado da Bahia, é considerada pioneira por ofertar cursos nas áreas de Saúde, Artes, Engenharias e Ciências Humanas. Ao longo do século XX, tornou-se espaço de produção de conhecimento no campo das ciências e das artes, e passou a ser uma instituição de referência na promoção do desenvolvimento social, cultural e econômico do Estado.

Tem como marco de sua criação o ano de 1946, quando há oficialmente a junção de diversos cursos que dão origem à chamada Universidade da Bahia,[26] instituída por meio do Decreto n.º 9.155 de 8 de abril (BOAVENTURA, 2009; MARQUES, 2010). Seu primeiro reitor, Edgar Santos, foi a principal liderança política e intelectual que imprimiu um caráter

[26] A educação superior na Bahia tem sua gênese no ano 1808, quando se instituiu a Escola de Cirurgia da Bahia, hoje, a Faculdade de Medicina da Bahia. Foram incorporados à Faculdade de Medicina da Bahia os cursos de Farmácia, 1832, e de Odontologia, em 1864. A Escola de Agronomia foi criada em 1875, seguida da Escola de Belas Artes, em 1877, da Faculdade de Direito, em 1891, e da Escola Politécnica da Bahia, em 1897. Já no século XX, foram criadas as Faculdades de Ciências Econômicas da Bahia, em 1934, e a de Filosofia, Ciências e Letras, em 1941 (MARQUES, 2010).

inovador a essa instituição pública, a qual se tornou referência para outros estados da federação brasileira, principalmente, pela expressiva atuação como formadora de profissionais nas áreas de saúde e nas engenharias, bem como pelo seu protagonismo em movimentos artísticos e políticos (MARQUES, 2010). No ano de sua criação, em 1946, matricularam-se 1.541 estudantes nos 17 cursos de graduação então existentes (ROSA, 2011).

Em 1950, a universidade integrou o sistema federal de ensino superior e foi denominada Universidade Federal da Bahia. É a partir desse ano que ocorre a criação de outras unidades e cursos, como o Hospital das Clínicas, o Museu de Arte Sacra, o Centro de Estudos Afro-Orientais, as Faculdades de Arquitetura e de Educação, a Escola de Música e Artes Cênicas e os Institutos de Geociências, Matemática, Física, Química, Biologia e Ciências da Saúde (BOAVENTUA, 2009; MARQUES, 2010).

Certamente, os anos entre 1946 e 1961 marcaram o processo de expansão da UFBA e a sua inserção na sociedade baiana, sob a liderança do então Reitor Edgar Santos. Ao longo dos anos 1970 e 1980, a UFBA ampliou a sua atuação na área da pesquisa com a criação dos programas de pós-graduação em diversas áreas do conhecimento (MARQUES, 2010; BOAVENTUA, 2009).

Assim como as demais universidades públicas brasileiras, principalmente ao final da década de 1990, quando houve forte estagnação dos investimentos no setor público (MOEHLECKE; CATANI, 2006), a UFBA passou por uma profunda fragilidade institucional em razão da falta de investimentos. Foi um período em que se acentuou a precarização dos serviços prestados pela universidade, pois, segundo Marques (2010), a instituição não conseguia cumprir com serviços básicos de manutenção, havia redução do número de funcionários técnico-administrativos, do quadro efetivo de professores e falta de manutenção de suas instalações.

A universidade chegou ao final do segundo milênio com 18.893 estudantes matriculados, em 56 cursos de graduação, registrados no primeiro semestre do ano 2000. Nesse mesmo ano, a pós-graduação registra 121 cursos, entre especialização, mestrado, doutorado e residência médica, que somaram o total de 3.345 estudantes matriculados nessa etapa do ensino superior.[27]

Com relação às ações destinadas à assistência estudantil, ao longo de sua história, a UFBA desenvolveu estratégias de apoio aos estudantes nos cursos de graduação, assim como

[27] UFBA em números, ano base 2000.
Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/Exerc%C3%ADcio%202000.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017.

outras instituições públicas de educação superior no país. As primeiras ações ocorrem em 1950, quando foi criado o Departamento de Assistência Estudantil (DAE), com o qual se teve o intuito de oferecer serviços de apoio a estudantes matriculados (ALMEIDA FILHO, 2007).

Ainda na década de 1950, registra-se a criação dos serviços de moradia oferecidos por meio das residências universitárias, predominantemente, destinadas aos estudantes oriundos do interior da Bahia.[28] A oferta de serviços de moradia pode ser considerada uma importante ação de inclusão de estudantes em situação de vulnerabilidade econômica na educação superior, que se consolidou ao longo dos anos, em grande medida em razão das constantes mobilizações dos estudantes usuários das casas destinadas a moradia (BRITO; CUNHA, 2008).

A gestão do então reitor Edgar Santos teve forte influência para a consolidação da assistência aos estudantes na UFBA, pois, de acordo com Marques (2010, p. 153), o então reitor, além de implantar as residências universitárias e o restaurante, "[...] pessoalmente, procurava saber das condições de vida do estudante" e demonstrava esforços para o aprimoramento dos serviços de alimentação e moradia.

A criação da creche da UFBA ocorre em 1983, a partir de reivindicações de estudantes e funcionários da instituição com a finalidade de a universidade assegurar um espaço de educação para seus filhos.[29] Essa unidade de apoio a estudantes e funcionários representou um desses importantes serviços que oferecia condições para que parte dos alunos pudessem estudar e assegurar a sua permanência na universidade. Certamente, a criação desse serviço levantou outro ponto de debate sobre a inserção da mulher na universidade, do qual supõe-se que foi precursor das lutas em defesa das minorias. Todavia, devido as dificuldades de financiamento da assistência estudantil, a universidade apresentava constantes dificuldades em manter os serviços prestados aos discentes (TOUTAIN; ABREU; VARELA, 2011).

Em síntese, pode-se afirmar que durante a segunda metade do século XX, a assistência estudantil na UFBA ocorria por meio da oferta de serviços de residência universitária, creche, alimentação, saúde – médico-odontológicos –, auxílios para compra de medicamentos, compra de material didático e apoio para participação de eventos acadêmicos. Além da limitação dos recursos financeiros destinados a esses serviços, registram-se fortes preocupações de estudantes

[28] Nesse período, são criadas duas residências universitárias, destinadas à hospedagem de estudantes pobres vindos do interior. Uma terceira residência localizada no Largo da Vitória foi destinada a hospedar estudantes estrangeiros. Entretanto, a casa foi ocupada por estudantes que necessitavam de moradia e posteriormente legalizada como mais uma residência (BRITO; CUNHA, 2008).

[29] Página sobre a Creche UFBA no portal da Proae. Disponível em: <https://proae.ufba.br/pt-br/creche>. Acesso em: 15 abr. 2017.

e gestores da UFBA com relação aos problemas de estrutura física das residências universitárias que acolhiam os estudantes e a escassez dos recursos para a manutenção desses serviços.

Esse é um período no qual a assistência estudantil na universidade é pensada em uma perspectiva assistencial, que focalizava no apoio material, traduzido, em especial, na oferta de serviços de moradia e alimentação. Além disso, os critérios de seleção para os estudantes acessarem as residências universitárias eram utilizados, em primeira medida, com base na questão geográfica, ou seja, deveriam ser oriundos do interior[30] do estado da Bahia ou de outros estados da Federação. Como complemento a este indicador, eram utilizados os critérios econômicos e sociais como referência para os processos de seleção.

Ao discorrer sobre as atividades desenvolvidas pela então Superintendência Estudantil (SEST)[31] nesse período que antecede a reestruturação das ações de permanência na UFBA, Barros (2014) afirma que as atividades apresentavam um caráter predominantemente assistencialista. O órgão responsável pelos serviços de assistência ao estudante era composto de uma reduzida equipe de assistentes sociais que buscava atender as demandas imediatas dos estudantes oriundos predominantemente do interior do estado da Bahia (BARROS, 2014).

Em 1992 foi criado o Conselho Social de Vida Universitária (CSVU), com o objetivo de instituir um espaço de acompanhamento e proposição de ações da universidade direcionadas à integração da comunidade universitária e à qualificação das condições sociais de permanência dos estudantes na UFBA. Trata-se de uma instância consultiva e propositiva da universidade, que era presidida pelo reitor e composta por diversos segmentos, como representantes de funcionários técnico-administrativos, do Diretório Central dos Estudantes (DCE), das Residências Universitárias, de gestores da Superintendência Estudantil, Superintendência Acadêmica, Serviço Médico Universitário e outras instâncias administrativas da universidade (PIMENTEL, 2013). Este se configurou como um espaço de importantes debates sobre a permanência de estudantes e convivência na comunidade universitária, sobretudo, no período que antecipou a instituição do programa de reserva de vagas na Universidade Federal da Bahia, tema que será retomado na seção seguinte.

A UFBA chega aos anos 2000 com cerca de 270 estudantes usuários das residências e do Restaurante Universitário no Corredor da Vitória, em Salvador (BRITO; CUNHA, 2008), um número considerado reduzido, se comparado ao total de 18.893 estudantes matriculados

[30] De acordo com o Regimento das Residências, havia a possibilidade de estudantes residentes em Salvador concorrerem em um percentual de 2% do total de vagas para os serviços de moradia. Os estudantes de Salvador tinham a possibilidade de concorrer aos serviços de Creche e Alimentação.

[31] Órgão da universidade que era responsável pela assistência estudantil no período que antecedeu a criação a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil, em 2006.

nesse mesmo ano. Havia, ainda nesse período, estudantes usuários unicamente dos serviços de alimentação do Restaurante Universitário e usuários dos serviços de alimentação e moradia no *campus* da cidade de Cruz das Almas, onde situava uma residência universitária mantida pela UFBA e destinada a estudantes da Escola de Agronomia. No referido período, cerca de 500 estudantes[32] totalizavam os usuários dos serviços de alimentação e moradia geridos pela então Superintendência Estudantil.

A partir dos anos 2000, influenciada por movimentos sociais e lideranças intelectuais em um contexto nacional e internacional sobre a instituição de políticas com a finalidade de enfrentar os diversos tipos de discriminação, conforme análise realizada no capítulo 2, a comunidade da UFBA intensifica os debates em torno das políticas de inclusão social na educação superior. Nesse contexto, as estratégias para favorecer a permanência e conclusão dos cursos de graduação por estudantes entram para agenda no contexto da implantação das políticas de ação afirmativa na universidade.

3.2 A UFBA NOS ANOS 2000

O início do terceiro milênio apresenta algumas mudanças com relação à situação financeira das IFES brasileiras e a UFBA mostra sinais de investimento e expansão na primeira década. O aumento do número de vagas e a criação de novos cursos e instalações físicas modificam os cenários da universidade que por anos foi a única IFES do estado. É nesse contexto que, em 2005, a UFBA dá início à implementação do Programa de Ações Afirmativas, que nos anos subsequentes veio a influenciar as discussões no cenário nacional sobre o sistema de cotas e a inclusão social nas IFES.

Com relação ao processo de expansão, a partir desse período a UFBA coordenou a criação de novas universidades no estado. Em 2005, registra-se o desmembramento da Escola de Agronomia, com sede na cidade de Cruz das Almas, para a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a qual teve, posteriormente, unidades instaladas também nos municípios de Amargosa, Cachoeira, Feira de Santana, Santo Amaro e Santo Antônio de

[32] É relevante salientar que o autor da presente tese foi usuário dos serviços de alimentação e moradia na UFBA, entre os anos 2001 e 2005, período em que cursou a graduação. Portanto, algumas informações privilegiadas sobre esse período são fundamentadas nas experiências como estudante que participou dos processos de cogestão das residências universitárias junto à Superintendência Estudantil e da sua participação em mobilizações frente à Reitoria, com o propósito de manutenção e melhoria dos serviços de assistência estudantil no referido período histórico.

Jesus.[33] Há também o início da interiorização da UFBA, com a criação dos novos *campi*, como o Anísio Teixeira, na cidade de Vitória da Conquista, e o Reitor Edgard Santos, na cidade de Barreiras.[34]

No período que antecedeu e durante a criação do Programa Reuni, a UFBA exerceu forte influência na formulação desta proposta do Governo Federal. Tal influência se intensifica, sobretudo no ano 2006, quando é apresentado e discutido pela comunidade universitária o "Plano de Expansão e Reestruturação da Arquitetura Curricular na UFBA", sob liderança do então reitor Naomar Almeida Filho, o qual à época pleiteava a sua reeleição (ALMEIDA, 2016). Dentre as proposições, esse documento previa a criação de ciclos acadêmicos e a criação de cursos interdisciplinares, projeto este que teve apoio do MEC e que serviu de referência para a concepção do Programa Reuni.

Todavia, a partir do ano 2007, com a adesão ao referido Programa, a UFBA passou por um intenso processo de inclusão social com a ampliação de vagas, criação de novos cursos, principalmente, daqueles ofertados no noturno, com o objetivo de atender a estudantes que não dipunham de condições para frequenctar as aulas no diurno. Nesse sentido, na gestão do reitor Naomar de Almeida Filho (2002-2010), a UFBA implementa uma reforma curricular que cria cursos de graduação interdisciplinares.[35] Esse modelo constituiu o que veio a ser denominado de Programa UFBA Nova e passou a ter seus resultados a partir de 2008, quando iniciam os repasses financeiros do Reuni para a universidade.[36] Para instituir a nova modalidade de ciclo para os cursos de graduação na universidade, foi criado, em 2008, o Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (IHAC).

Em 2006, a UFBA ofertou 68 cursos, com 67 no diurno e um no noturno. Em 2015, os números chegam a 99 cursos ofertados pela universidade, com 31 deles oferecidos do noturno. Com relação ao número de vagas, salta-se de um total de 4.386, em 2006, para 7.426, oferecidas

---

[33] Página de apresentação e história da UFRB no portal da universidade. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/ensino/40-lei-de-acesso-a-informacao/102-apresentacao-e-historia>. Acesso em: 10 mai. 2017.

[34] Posteriormente, em 2013, este *campus* serve de base para a criação da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB).

[35] O Bacharelado Interdisciplinar (BI) foi uma nova modalidade de curso de graduação, criada na UFBA neste período. Com duração de três anos, definidos em quatro áreas do conhecimento – Humanidades, Artes, Tecnologias e Ciências, Saúde –, esses cursos possibilitam a terminalidade própria ou o ingresso nos cursos de progressão linear e nos cursos de pós-graduação. Essa modalidade de curso impactou o número de vagas na UFBA, pois, em 2009, registra-se a criação de 900 novas vagas, principalmente, no noturno. Atualmente, em 2017, o IHAC possui: quatro bacharelados; um curso de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade; um mestrado no Programa de Ensino, Filosofia e História das Ciências (EFHC); um mestrado e um doutorado no Programa Multidisciplinar em Cultura e Sociedade; e um mestrado e um doutorado no Programa Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento.

[36] Descrição do programa UFBA Universidade Nova no seu portal institucional. Disponível em: <https://www.ufba.br/historico/ufba-universidade-nova>. Acesso em: 10 mai. 2017.

em 2015. O crescimento do número de inscritos, nos últimos anos, se justifica em razão da adesão ao Sisu, que foi aprovado na UFBA em 2013, com entrada de estudantes por meio desse sistema a partir de 2014, o que permitiu a inscrição de estudantes de diversas regiões do país (CAE/UFBA, 2013).

Tabela 2 – Evolução do processo seletivo, com número de cursos, vagas e candidatos inscritos, por turno, entre os anos 2006 e 2015[37]

Ano		2006	2008	2010	2012	2014	2015
Cursos	Diurno	67	63	78	78	68	68
	Noturno	1	2	33	33	31	31
	Total	**68**	**65**	**111**	**111**	**99**	**99**
Vagas	Diurno	4.346	4.176	5.496	5.496	5.056	5.056
	Noturno	40	80	2.495	2.495	2.370	2.370
	Total	**4.386**	**4.256**	**7.991**	**7.991**	**7.426**	**7.426**
Inscritos	Diurno	43.582	34.070	37.664	32.924	109.365	178.165
	Noturno	153	370	16.644	10.003	49.478	65.177
	Total	**43.735**	**34.440**	**54.308**	**42.927**	**158.843**	**243.342**

Fonte: UFBA, Coordenação de Seleção, Orientação e Avaliação/PROGRAD, 2016.

Ainda com o intuito de compreender esse processo de expansão da UFBA a partir dos anos 2000, verifica-se o aumento do número de matrículas: em 2006 era de 22.665; em 2015 passa para 33.798 estudantes matriculados em cursos de graduação, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Evolução do número de estudantes de graduação – matrículas e concluintes – em anos selecionados no período entre 2006 e 2015[38]

Ano	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Matrículas	22.665	24.367	28.562	32.241	33.767	33.798
Concluintes	2.650	2.882	3.175	3.178	3.338	3.617

Fonte: UFBA, SUPAC-CARE/SIAC, 2016.

Com relação ao tipo de escola que se originam os estudantes classificados no processo seletivo, nos anos 2004-2011, verifica-se um decréscimo no percentual de estudantes de rede

[37] Dados de 2006, com *campus* de Cruz das Almas-UFBA, *campus* de Vitória da Conquista e *campus* de Barreiras-UFBA; dados a partir de 2008, sem o *campus* de Cruz das Almas (incorporado à UFRB); dados a partir de 2014, sem o *campus* de Barreiras (incorporado à UFOB). Dados não incluem vagas residuais, licenciaturas especiais e cursos à distância. 2. A partir de 2014, o ingresso é via Enem e/ou Sisu. 3. Inscrições/Vagas – razão entre o número de candidatos e o número de vagas (UFBA, 2016).

[38] Dados de 2006, com o *campus* de Cruz das Almas-UFBA, *c*ampus de Vitória da Conquista e *campus* de Barreiras-UFBA; dados a partir de 2008, sem *campus* de Cruz das Almas (incorporado à UFRB); dados a partir de 2014, sem o *campus* de Barreiras (incorporado à UFOB). As séries de matrículas e concluintes não incluem licenciaturas especiais e os cursos à distância. 2. Número de estudantes matriculados obtido pela média simples dos semestres" (UFBA, 2016).

privada, que significa que os percentuais praticamente igualam entre estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas.

Tabela 4 – Percentual de candidatos classificados no processo seletivo, conforme origem do ensino médio nos anos 2004-2011

Instituição onde concluiu o Ensino Médio	**Aprovados/Ano (%)**						
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2011**
Pública	31,7	50,4	45,6	41,3	42,3	40,2	46,1
Particular	62,4	48,5	43,3	43,1	45,5	50,2	45,3
Não respondeu	5,9	1,1	11,1	15,6	12,2	9,6	8,6

Fonte: PDI-UFBA, 2012-2016 / Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN).

Sobre a autodeclaração de cor/raça, também se observam mudanças ocorridas no perfil dos discentes da UFBA após a implementação do sistema de reserva de vagas, em 2005. Dentre os candidatos classificados no processo seletivo, vê-se que o percentual de estudantes que se declaram brancos diminui entre 2004 e 2011. Com relação aos negros – pretos e pardos –, os percentuais aumentam nesse mesmo período, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Percentual de candidatos classificados no processo seletivo da UFBA, de acordo com a sua cor/raça

Cor/Raça	**Percentual de Aprovados / Ano**						
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2011**
Branca	32,8	21,2	19,9	21,1	20,1	21,1	20,9
Parda	43,3	56,5	48,7	44,1	45,8	45,9	47,9
Preta	14,1	16,9	15,5	14,7	17,1	18,9	22,0
Amarela	2,4	1,8	1,7	2,0	2,0	2,3	2,0
Indígena	1,3	1,9	2,3	2,0	2,1	1,8	1,0
Não respondeu	6,1	1,7	11,9	16,1	12,9	10,0	6,2

Fonte: PDI-UFBA, 2012-2016 / Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN).

Mais recentemente, em 2014, a UFBA institui o processo seletivo via Enem/Sisu, o qual, no conjunto das estratégias de ingresso viabilizadas pelo sistema de reserva de vagas e pela ampliação do acesso em razão do Reuni, pode ser compreendido como um dos fatores de diversificação do perfil dos discentes desta universidade.

Portanto, com base nesta descrição, vê-se que a partir dos anos 2000 a UFBA passou por importantes mudanças em termos de sua expansão, de sua estrutura curricular e com relação ao perfil dos estudantes matriculados. Certamente, diversos fatores explicam tais transformações, dos quais muitos estão relacionados aos cenários locais e globais de mudanças nas políticas de educação superior, conforme mencionados no capítulo 2. Com relação às políticas de inclusão social, considera-se fundamental compreender certos aspectos que têm influenciado a instituição de políticas de permanência na UFBA, os quais serão apresentados e discutidos a seguir.

3.3 AÇÕES AFIRMATIVAS NA UFBA

Instituído em 2004, o Programa de Ações Afirmativas da UFBA foi uma dessas propostas de inclusão social pioneiras em universidades públicas brasileiras. Emergiu de um amplo debate com representantes estudantis e docentes, e envolveu também lideranças intelectuais e políticas que se debruçaram nos estudos sobre discriminação racial. A inserção dessa temática na agenda política da universidade, assim como ocorreu em outras instituições brasileiras de ensino superior, também foi marcada por posicionamentos antagônicos entre atores, e com fortes repercussões nos meios de comunicação (SANTOS; QUEIROZ, 2006).

Apesar de ter sido aprovado no Conselho Universitário (Consuni) apenas as regras para o sistema de cotas, a proposta formulada na UFBA se caracterizou por apresentar uma visão mais ampla, com diferentes focos de ação para o processo de implementação do Programa na universidade. Desse modo, em sua formulação, a UFBA definiu quatros dimensões que deram as diretrizes do Programa de Ações Afirmativas definido pelo Grupo de Trabalho[39] constituído pelo Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão:

(1) Preparação – compreendia um conjunto de ações direcionadas à melhoria da qualidade das escolas públicas, à formação inicial e continuada de professores da educação básica, ao acompanhamento dos resultados de avaliações do ensino médio e à preparação específica dos candidatos nos conteúdos exigidos nos concursos vestibulares;

(2) Ingresso – caracterizava-se por ações de flexibilização do acesso, ao definir estratégias para a redução do valor da tarifa do vestibular, ampliação do número de vagas oferecidas pela universidade e a reserva de vagas para estudantes provenientes das escolas

[39] A Redação foi aprovada pelo referido Grupo em 17 de março de 2004.

públicas, negros – pretos e pardos –, índios e indiodescendentes e de comunidades remanescentes dos quilombos;

(3) Permanência – compreendia ações relacionadas à qualidade do percurso acadêmico dos estudantes que integrariam o Programa de Ações Afirmativas, com a finalidade de reduzir as taxas de evasão e promover a integração desses estudantes na vida universitária, por meio de estratégias como a ampliação de programas de assistência estudantil, criação e ampliação de bolsas de tutoria, ampliação e criação de cursos noturnos e a reestruturação curricular;

(4) Pós-permanência – caracterizava-se por medidas direcionadas ao egresso dos cursos de graduação participantes do Programa de Ações Afirmativas, que envolviam a preparação para o mercado de trabalho ou para cursos de pós-graduação (PAA/UFBA, 2004).

Dessas quatro dimensões definidas no processo de formulação do Programa de Ação a Afirmativa na UFBA, as estratégias de ingresso[40] obtiveram centralidade nas discussões. Primeiro, havia maior atenção da comunidade universitária e dos meios de comunicação para dar visibilidade às polêmicas em torno da sua legitimidade; segundo, os estudos acadêmicos cresceram e se focalizaram na análise e avaliação das estratégias de ingresso. Por conseguinte, intensificaram-se as discussões sobre as políticas de permanência dos estudantes, consideradas como fundamentais para efetivar a democratização do ensino superior e, em menor proporção, as discussões em torno das ações voltadas à pós-permanência.

Nesse sentido, o processo de formulação das ações afirmativas da UFBA, que se efetivou por meio do amplo debate entre movimento estudantil e diversas instâncias representativas da universidade, permitiu a construção de uma proposta considerada abrangente se comparada a outros programas de ações afirmativas em universidades brasileiras. Sobre esse aspecto, afirma Pimentel (2013, p. 297) que "a base conceitual e programática de composição de políticas universitárias de inclusão social, implicadas num sentido amplo com ações de preparação para o acesso, flexibilização do acesso, permanência e pós-permanência compõem os primeiros diferenciais da experiência da UFBA no cenário nacional".

Esse diferencial em termos de amplitude da proposta da UFBA pode ser confirmado com Sousa e Portes (2011), quando afirmam que apenas 26% dos documentos das IFES que implantaram programas de ações afirmativas definiram estratégias de permanência/assistência

[40] O Consuni, por meio da Resolução n.º 1/2004, instituiu a reserva de vagas na graduação para estudantes de escolas públicas, definindo percentuais para negros, afrodescendentes, indiodescendentes, índios aldeados e quilombolas. Esse sistema de reserva de vagas da UFBA estabeleceu a "combinação do mérito com condição racial/étnica e proveniência da escola pública" (ALMEIDA FILHO, 2005, p. 27). O sistema de cotas adotado pela UFBA, à época, além de contemplar o fator classe social, em geral, priorizou os estudantes negros e pobres sem excluir os brancos socialmente carentes.

a estudantes. Nesse sentido, alguns desses diferenciais na política de ação afirmativa da UFBA serão detalhados a seguir, ao se descrever as definições da política de permanência nos instrumentos de planejamento da referida universidade.

3.4 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE PERMANÊNCIA NA UFBA

Em 2004, ano da aprovação do Programa de Ações Afirmativas, o CSVU[41] apresentou ao Conselho Universitário o "Programa de Apoio Social à Comunidade Estudantil" da UFBA. Nesse documento, foram feitas proposições para a política de permanência de estudantes, como a necessidade de criação de novas residências, abertura de restaurantes, ampliação de creche, ampliação da oferta de bolsas e criação da Proae, dentre outras. Portanto, a seguir, são descritas as definições sobre a política de permanência no Programa de Ações Afirmativas, as quais têm a sua origem nos debates que ocorriam nos espaços formalizados de participação do CSVU.

3.4.1 Perspectiva de Permanência no Programa de Ações Afirmativas

Na proposta da UFBA sobre ações afirmativas, define-se que as ações voltadas à permanência de estudantes nos cursos de graduação não devem ser exclusivas para os cotistas, no entanto, enfatiza-se que há necessidade de considerar também a questão racial nos processos de seleção dos alunos a serem atendidos. Assim, as ações de apoio a esses estudantes, no conjunto das ações afirmativas deveriam "ser dirigidas a todos que tenham menor capacidade econômica, mas considerando, igualmente, também a questão racial" (PAA/UFBA, 2004, p. 3).

Ao se descrever a necessidade de ampliação de ações destinadas ao apoio à permanência de estudantes, no texto do Programa de Ações Afirmativa são apresentados, principalmente, dados que demonstram as altas taxas de evasão. À época, apontava-se que apenas 65% dos estudantes concluíam seus cursos, situação que poderia ser agravada com o ingresso de estudantes cotistas.

No texto, são apontados ainda os limites dos recursos da UFBA para implementação da política de permanência, mesmo ao ser prevista a autonomia da universidade para a instituição da proposta. Nesse caso, há clareza de que havia a necessidade de a universidade recorrer a órgãos externos para que fossem captados recursos específicos para a assistência estudantil.

---

[41] Desde 1992, as discussões sobre o apoio social aos estudantes ocorriam no CSVU com o objetivo de instituir um espaço de acompanhamento e proposição de ações da universidade direcionadas à integração da comunidade universitária e à qualificação das condições sociais de permanência na UFBA (PIMENTEL, 2013).

Há, nesse sentido, a evidência de que a proposta visa também reivindicar das instâncias superiores da universidade recursos financeiros para a execução de ações de apoio aos estudantes. Em um dos trechos, é expresso que havia "riscos de que as demais ações" não fossem "implementadas, pelo menos na medida necessária" em razão da falta de recursos (PAA/UFBA, 2004, p. 7).

Portanto, no referido documento, foram definidas ações para o apoio à permanência, a saber:

> [...] ampliar o número de bolsas estudantis oferecidas pela UFBA; montar um sistema de acompanhamento acadêmico (tutoria) dos estudantes nos cursos em que se identifique necessidade e viabilidade; oferta dos cursos em turno único; ampliação da oferta de cursos noturnos; reforçar a política de assistência estudantil – residência, alimentação, transporte; contemplar, nos programas de assistência estudantil, um mínimo de 30% de estudantes negros (PAA/UFBA, 2004, p. 7).

Com base em alguns dos elementos que compõem a referida proposta da UFBA, emergem reflexões acerca da natureza desse plano. Se, por um lado, o plano materializa as demandas dos movimentos sociais, que à época pressionava a Reitoria para a efetivação de ações que reduzissem as desigualdades de acesso à universidade, por outro, quando se trata da viabilidade das propostas, sobretudo, relacionadas à assistência ao estudante, observa-se as limitações da universidade em termos de recursos para atender às demandas de assistência apontadas no documento.

A partir desse documento, observam-se os desdobramentos desse programa que coloca na agenda da universidade a necessidade de ampliação do apoio material e imaterial de estudantes com o objetivo de diminuir os índices de evasão e, consequentemente, a efetivação da inclusão educacional no referido nível de ensino.

Em 2006, ano seguinte ao processo de implementação da reserva de vagas, inicia-se o processo de reestruturação das instâncias de gestão da universidade responsáveis pela política de permanência. Havia o entendimento das lideranças da universidade, em diálogo com movimento estudantil, principalmente, das representações das residências universitárias e do Diretório Acadêmico dos estudantes, que a criação da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil era uma ação fundamental para a melhor operacionalização da política.

Dentre as justificativas apresentadas com vistas à criação do órgão, destacam-se: "pouca participação das unidades de ensino (ausência de descentralização das atividades de apoio social aos estudantes), b) reduzida integração acadêmica, c) ausência de autonomia financeira e de

uma rubrica orçamentária para a assistência estudantil" (PIMENTEL, 2013, p. 272). Desse modo, é importante considerar que a proposta de Apoio Social à Comunidade Estudantil, elaborada pelo CSVU, serviu de base para a criação, nesse mesmo ano, da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil. Certamente, essa foi uma das ações que demonstrou os desdobramentos da elaboração do Programa de Ações Afirmativas e se configurou como o passo seguinte após a instituição do sistema de reserva de vagas.

3.4.2 Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil[42]

A Proae foi instituída pela Resolução nº 5, aprovada pelo Consuni em 20 de dezembro de 2006. À época, a Resolução cria essa instância de planejamento, administração e avaliação das políticas e assuntos relacionados à vida e convivência estudantis da UFBA, ao considerar a necessidade de (1) "reestruturação do órgão de assistência estudantil e integração acadêmica", (2) "implementar e consolidar as políticas de ações afirmativas" e (3) "oferecer suporte aos estudantes oriundos de setores populares, garantindo, dessa forma, sua permanência dentro dos padrões de qualidade" (UFBA, 2006).

A estrutura e funcionamento desse órgão foram reformulados a partir da então SEST, a qual era responsável pelas ações de apoio aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A antiga SEST era caracterizada por ações mais restritas, que dependiam de outros setores da universidade e tinha limitações de recursos financeiros, conforme mencionado.

A primeira equipe de gestão que propôs transformações ainda nas condições organizacionais da antiga SEST e assumiu a nova estrutura da instância administrativa da UFBA foi liderada pelo professor Álamo Pimentel. Com a criação dessa instância, o pró-reitor passou a compor o Conselho Universitário, além de o órgão passar a usufruir de certa autonomia financeira. Dentre as ações desenvolvidas pela Pró-Reitoria a partir desse período da sua criação, pode-se citar aquelas voltadas à moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência.

O processo de reestruturação desse órgão possibilitou a criação de três coordenações ligadas ao gabinete da Pró-Reitoria, quais foram: Coordenação de Ações Afirmativas, Educação

[42] Quando criado oficialmente, esse órgão da administração da UFBA foi denominado Pró-Reitoria de Assistência Estudantil. Todavia, com a aprovação do novo Estatuto e do novo Regimento da Universidade, no ano 2010, essa instância administrativa passou a ser chamada de Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil.

e Diversidade (CAAED);[43] Coordenação de Programas de Assistência ao(a) Estudante (CPAE); e Coordenação Administrativo-Financeira. Certamente, a própria definição das atribuições dessas coordenações e a divisão de suas instâncias administrativas apontam para uma visão mais abrangente acerca das competências da Proae – quando insere a ideia de ação afirmativa, por exemplo –, a partir da reformulação de sua estrutura administrativa com base na atuação precedente da Superintendência Estudantil.

Em 2007, ano seguinte à criação da Proae, amplia-se de maneira significativa o número de usuários dos programas de apoio à permanência, com a criação do Programa Permanecer.[44] O lançamento desse programa representou um avanço tanto pela proposta inovadora – pois apresentou uma concepção de apoio articulada com a formação acadêmica dos estudantes – quanto pelo aumento do número de estudantes atendidos naquele ano, que praticamente dobrou. Ingressaram 600 estudantes no Programa Permanecer, totalizando 1.108 discentes com algum tipo de apoio para permanecerem na universidade. Certamente, esse foi um passo introdutório para a efetivação de ações destinadas ao apoio material e imaterial aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica na Universidade Federal da Bahia

Na visão de Pimentel (2013, p. 290), ao desenvolver ações de apoio social por meio dos programas institucionais de permanência, a Proae passou a "operar mudanças das culturas de segregação na vida acadêmica", na medida que suas ações desafiavam as "representações sociais que distinguem as situações de maior e menor prestígio acadêmico entre cursos". Tais mudanças, segundo o autor, se expressavam nos mecanismos de enfrentamento da invisibilidade social expressa nas diferenças entre raça, idade, gênero, origem social ou compleição física, de modo que a Proae se torna a instância administrativa que fomenta o debate e propõe ações dessa natureza. Desse modo, verifica-se que a concepção apoio à permanência

[43] A criação da Coordenação de Ações Afirmativas Educação e Diversidade (CAAED) foi inspirada e articulada com as propostas da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão Social (Secadi). Criada no ano 2004, à época denominada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), essa secretaria tinha por objetivo "contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental, visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais". Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/apresentacao. Acesso em: 15 mai. 2017. Portanto, "esta secretaria do MEC instaurou o lugar histórico das políticas públicas voltadas para o reconhecimento das diferenças e da multiplicidade de ações educacionais voltadas para diferentes públicos no cenário nacional" (PIMENTEL, em Parecer sobre o projeto de tese, por ocasião do Exame de Qualificação no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA, realizado no ano 2015). Nesse sentido, muitas das ações propostas pela CAAED no âmbito da UFBA têm fundamento nas políticas propostas pela Secadi naquele período. Vale pontuar que em junho de 2016 a Secadi foi extinta da estrutura administrativa do MEC.

[44] O Programa Permanecer foi constituído por um conjunto de ações no campo da extensão, atividades docentes e atividades institucionais voltadas, principalmente, à formação e apoio social aos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica. A execução do programa se dá mediante distribuição de bolsas para estudantes vinculados a projetos desenvolvidos por docentes ou funcionário técnico-administrativos da universidade.

de estudantes definida nas diretrizes do órgão não se limita a perspectiva de assistência material. Consiste também na inclusão de aspectos da convivência e integração do estudante à vida universitária.

3.4.3 Metas sobre Permanência no Programa Reuni/UFBA

Conforme referido no capítulo 2, o Programa Reuni teve como uma de suas marcas o esforço do Governo Federal para consolidar uma política nacional de expansão da educação superior pública. Ressalta-se que, no objetivo geral do Reuni,[45] se apresentam os termos "acesso" e "permanência", o que demonstra uma concepção de democratização da educação superior que envolve, além de ações de ampliação do número de vagas, ações direcionadas ao percurso acadêmico dos estudantes e a melhoria dos indicadores de conclusão nos cursos de graduação.

A UFBA adere ao programa que começou a ser executado em 2008. Dentre as finalidades definidas no plano de reestruturação da UFBA, destacam-se aspectos direcionados à permanência de estudantes como uma das ações destinadas à elevação da qualidade e inclusão social. Assim, na proposta de adesão da UFBA ao Programa Reuni, aprovada em 19 de outubro de 2007, foram incluídas as seguintes metas:

> I - ampliar, gradualmente até 2012, em pelo menos 200%, os atendimentos a estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica contemplados nas diversas modalidades de apoio social e acadêmico;
> II - reservar, em todos os programas de assistência estudantil, 50% das vagas para cotistas e 50% das vagas para não-cotistas em situação de vulnerabilidade social e econômica;
> III - ampliar, reequipar e reestruturar o Serviço Médico Universitário Rubens Brasil, tornando-o Centro de Promoção da Saúde da UFBA;
> IV - concluir a construção do Complexo Residencial Estudantil, na Avenida Garibaldi;
> V - ampliar o Programa Bolsa-Moradia com expansão progressiva do financiamento e oferta de bolsas por ano;
> VI - implantar o Programa Bolsa-Alimentação para os campi de Barreiras e Vitória da Conquista;
> VII - aumentar o número de bolsas de permanência, na medida da captação de recursos, diversificando os programas pertinentes. (Reuni/UFBA, 2007, p. 38).

[45] Esse Programa teve por objetivo "criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior" (BRASIL, 2007, p. 10).

Vale salientar que nos anos seguintes, conforme referido, verificam-se novos cenários para as políticas de assistência estudantil, em razão dos recursos repassados pelo MEC para IFES, destinados à implementação do PNAES, conforme descrição do capítulo 2. A UFBA é uma das universidades contempladas com os recursos do PNAES, em 2008, e passa a ter maiores margens de autonomia na execução das ações desenvolvidas pela então criada Proae.

No estudo de Santos (2009), realizado entre os anos 2007 e 2009, foram coletados os dados que subsidiaram a análise de como as políticas institucionais de permanência foram elaboradas e/ou incorporadas pela UFBA. No referido trabalho, que constituiu uma tese de doutorado já citada no capítulo 2, a autora apresenta fortes críticas aos "poucos projetos institucionais de permanência", ao tempo em que analisa as variadas estratégias informais dos estudantes para se manterem na universidade (SANTOS, 2009, p. 8). Trata-se de um período anterior à edição do Decreto n.º 7.234/2010, no qual os recursos do PNAES não tinham sido ampliados. Esse trabalho sustenta a ausência de ações da Proae voltadas ao que a autora denominou de "permanência simbólica" e poucas ações de apoio material. Nesse sentido, esse estudo discute alguns aspectos da política de permanência que contribui para compreensão dos limites institucionais de atuação da Proae naquele período.

Nos anos subsequentes às constatações da referida autora, houve um significativo aumento do número de concessões de benefícios de assistência estudantil em razão da emissão do referido Decreto e da ampliação dos repasses de recursos. Em 2011, por exemplo, atinge-se 4.431 benefícios ofertados aos usuários[46].

Tabela 6 – Número de serviços, auxílios e bolsas destinados a estudantes em cursos de graduação na UFBA, nos anos 2004-2013

Benefícios	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Moradia e Residência	504	507	635	508	635	599	872	1.072	1.113	908
Alimentação							358	2.239	435	1.103
Auxílio Transporte								370	435	658
Bolsa Programa Permanecer				600	567	650	695	750	750	750
TOTAL	**504**	**507**	**635**	**1.108**	**1.202**	**1.249**	**1.925**	**4.431**	**2.733**	**3.419**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em PROPLAN/UFBA, 2004-2013

[46] Os dados apresentados neste quadro não permitem visualizar a quantidade de benefícios recebidos por aluno, já que é possível o acúmulo de programas de apoio à permanência por cada usuário.

Portanto, com base nessa ilustração da evolução da política entre os anos 2005 e 2013, observa-se que os recursos oriundos do PNAES foram fundamentais para ampliação e diversificação das práticas de apoio à permanência de estudantes na UFBA. Nos anos seguintes, diante da previsão orçamentária oriunda do PNAES, a UFBA redefine o lugar das políticas de permanência em seus instrumentos de planejamento, como é o caso do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), elaborado para o quadriênio 2012-2016.

3.4.4 Definições sobre Permanência no PDI da UFBA (2012-2016)

No período entre 2010 e 2014, sob a gestão da então reitora Dora Leal Rosa, foi elaborado o PDI da UFBA, documento de planejamento da universidade que expressa seus objetivos e metas no referido quadriênio. O documento faz menção ao Programa de Ações Afirmativas, lançado em 2004, e destaca como esse programa possibilitou o ingresso de estudantes historicamente excluídos da universidade.

As políticas de permanência, voltadas aos estudantes em cursos de graduação, são previstas nesse plano ao considerar a necessidade de melhoria das ações de apoio a permanência de estudantes. Ao se referir ao apoio a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, percebe-se uma preocupação da universidade quando se aponta alguns caminhos para atender a esses estudantes. De acordo com o documento, "[...] programas de bolsas devem ser fortalecidos, considerando sempre que a inclusão plena não se dá apenas pelo acesso à universidade, mas, principalmente**,** pela garantia da permanência e pela criação de condições para integração do conjunto dos estudantes à vida universitária" (PDI/UFBA, 2012, p. 10).

Vê-se, a partir desse fragmento, que a concepção de permanência se expressa também na dimensão imaterial e dessa forma o apoio à permanência não deve ser compreendido apenas na perspectiva material que se efetiva na distribuição de bolsas ou auxílios, mas também contemplar aspectos referentes à convivência na universidade. A fim de cumprir com os objetivos institucionais, foram definidas diretrizes no documento orientador. Dentre estas, destacam-se nos itens VI e VII, aquelas ligadas às políticas de permanência de estudantes, que são:

> VI - investir em ações sociais, acadêmicas, artísticas e culturais que concretizem uma política de apoio ao corpo estudantil, pautada pelos princípios da equidade, da justiça e da responsabilidade recíproca;
> VII - consolidar e ampliar políticas de acesso e permanência de grupos sociais tradicionalmente excluídos (PDI/UFBA, 2012, p. 19).

O pressuposto para que sejam intensificadas as ações direcionadas a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica na UFBA são justificadas com as dificuldades de que eles têm para concluírem seus cursos com qualidade, de modo que se evite as desistências ou atrasos. Assim, o plano destaca que as "políticas consistentes de assistência estudantil se justificam pela constatação de que, devido a condições socioeconômicas desfavoráveis, esse segmento do corpo discente tem maior risco de atrasar ou mesmo interromper sua trajetória acadêmica" (PDI/UFBA, 2012, p. 37).

Outro ponto que merece destaque no PDI/UFBA diz respeito às metas definidas para a permanência e redução das taxas de evasão:

> IV. assegurar, por meio das formas de incentivo, apoio e vigilância, à permanência nos cursos de graduação, em patamar não inferior a 75%, até 2016;
> V. reduzir a evasão nos cursos de graduação em, pelo menos, 20%, até 2016 (PDI/UFBA, 2012, p. 44).

Observa-se, com base nos referidos documentos, que a universidade introduz nos instrumentos de planejamento, de maneira mais detalhada, a temática da permanência de estudantes, de modo que amplia e diversifica os tipos de serviços oferecidos aos estudantes público-alvo dessa política.

Em síntese, há evidências de que a universidade reconhece a necessidade de investimentos nas políticas de permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica na perspectiva material e imaterial, que se traduziram em documentos oficiais e que se desdobram em diversas práticas de implementação. Além disso, os repasses de recursos oriundos do PNAES influenciaram de maneira determinante o reordenamento das instâncias administrativas para a execução do orçamento definido pelo Governo Federal, conforme explicitado a seguir.

3.5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E AÇÕES DA PROAE NOS ÚLTIMOS ANOS

Em 2013, foi lançado o Regimento Interno da Reitoria, o qual define detalhadamente as atribuições da Proae e a divisão de competência das coordenações e dos setores. Nesse documento, define-se núcleos que atuarão articulados às coordenações da Proae, que se estruturam da seguinte forma:

I - Coordenação de Ações Afirmativas, Educação e Diversidade;
II - Coordenação de Programas de Assistência ao Estudante:
a. Núcleo de Apoio ao Estudante;
b. Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Educativas Especiais;
III - Coordenação de Unidades Executivas:
a. Núcleo de Gestão de residências universitárias;
b. Núcleo de Gestão de restaurantes universitários; e
c. Núcleo de Gestão de Creches da UFBA.

Dentre as competências atribuídas à CAAED, destacam-se aquelas que se articulam com os processos de formação acadêmica, a realização de projetos educativos voltados para a garantia da permanência de estudantes e a realização de cursos de formação de interesse social da comunidade estudantil. Com relação às competências da CPAE, além da realização de cadastro dos estudantes e operacionalização do processo seletivo, destacam-se as ações voltadas aos programas de acompanhamento psicossocial e à organização de atividades para a qualificação das relações interpessoais dos estudantes que convivem nas residências universitárias.

A partir de 2014, dá-se início à gestão do reitor João Carlos Salles (2014-2018) e a Proae altera o quadro de gestores, tanto na direção da Pró-Reitoria quanto em suas coordenações, que dão continuidade às atividades da instância administrativa na implementação da política e, ainda, introduzem novos perspectivos de gerenciamento.

Atualmente, a CAAED é composta pelos setores de Raça/Etnia, Esporte e Lazer, Projetos de Permanência e Pós-permanência e o Núcleo de Gestão do PBP/MEC. A CPAE é composta pelo Núcleo de Apoio ao Estudante, Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Educativas Especiais; e o Núcleo de Atenção à Saúde Integral do Estudante (NASIE). Já a Coordenação de Unidades Executivas é composta pelo Núcleo de Gestão de Residências Universitárias; Núcleo de Gestão de Restaurantes Universitários; e Núcleo de Gestão de Creches da UFBA. A Proae dispõe ainda do setor de Gestão Administrativa e Financeira, como pode ser observado, detalhadamente, na Figura 3.

Figura 3 – Organograma da Proae

Fonte: Proae/UFBA, 2017.

A partir de 2014, os dados são apresentados pela Proae de maneira mais detalhada, o que permite identificar o número de assistidos e a quantidade de benefícios. Na Tabela 7, visualiza-se os dados dos anos 2014 e 2015, que demonstram a distribuição dos benefícios de acordo com a modalidade e a quantidade de atendimentos.

Tabela 7 – Número de benefícios para estudantes de graduação, coordenados pela Proae, nos anos 2014 e 2015

Modalidade	**Estudantes assistidos**		**Benefícios**[47]	
	2014	**2015**	**2014**	**2015**
Serviço de Residência	381	388	-	-
Auxílio Transporte	742	760	8.913	9.100
Auxílio Creche	43	44	478	662
Auxílio PNE[48]	24	35	292	412
Restaurante Universitário[49]	-	-	441.503	303.112
Auxílio Material Didático[50]	139	70	139	70
Bolsa Esporte	121	219	665	1.099
Bolsa Permanecer	1.166	1.029	8.203	6.031
Programa Bolsa Permanência	182	639	2.184	7.668
Bolsa Projetos Especiais	118	219	1.571	1.595
Auxílio Saúde	301	229	301	229
Auxílio Moradia	1.369	1.113	16.086	12.452
Outros Auxílios[51]	2.966	2.843	35.591	21.178

Fonte: Proae/UFBA, 2016.

O volume de recursos[52] destinado à política de permanência nos anos 2015 e 2016 se expressam em cerca de 30 milhões por ano (Tabela 8), que foram operacionalizados por meio de ações de apoio material e imaterial aos estudantes, desenvolvidas pela Proae na Universidade Federal da Bahia.

[47] Número médio de benefícios calculado com base nos pagamentos de bolsas/auxílios feitos a estudantes. Ressalta-se que os estudantes podem ter acesso a mais de um benefício de modo que podem acumular, por exemplo, auxílio moradia com auxílio transporte e serviço de alimentação.

[48] Auxílio para Pessoas com Necessidades Especiais.

[49] Número de refeições distribuídas aos estudantes que têm gratuidade – almoço e/ou jantar (Serviço de Residência, Serviço de alimentação e Auxílio Moradia).

[50] Nesse item, inclui-se o material para estudantes do curso de Odontologia.

[51] Inclui outros auxílios como alimentação, acolhimento, mobilidade internacional e eventos.

[52] Com relação à complementação dos recursos do PNAES, pela UFBA, destinados às ações de apoio à permanência de estudantes, verificou-se por meio da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (Proplan) que há aplicação de recursos orçamentários não diretamente relacionados aos investimentos com as bolsas, serviços e auxílios, mas, indiretamente, com: (1) manutenção e reformas das residências universitárias, creche, restaurante e ponto de distribuição de alimentos; (2) despesas com contratos de água, luz, internet dessas mesmas unidades; (3) despesas com pessoal de apoio que atua nessas unidades (pessoal terceirizado para limpeza, portaria, vigilância e pessoal de apoio administrativo e profissional); (4) compra de equipamentos diversos (ar condicionado, computadores etc.); (5) despesas com a administração central na manutenção da Proae. Entretanto, durante a coleta dos dados realizada em 2016, não foi possível ter acesso ao detalhamento desses investimentos complementares ao PNAES na UFBA.

Tabela 8 – Proposta de orçamento do PNAES e execução pela Proae/UFBA, nos anos 2014, 2015 e 2016

2014		2015		2016	
Orçado	**Executado**	**Orçado**	**Executado**	**Orçado**	**Executado**
R$	R$	R$	R$	R$	R$
21.379.328,00	21.237.770,00	31.245.226,00	30.756.541,00	34.167.173,00	34.105.688,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em PROPLAN/Proae/UFBA, 2014-2016

Portanto, é visível a ampliação do número de bolsas, auxílios e serviços[53] prestados a estudantes em condições de fragilidade social e econômica na universidade, sobretudo, a partir de 2010.

Dentre as atividades desenvolvidas pela Proae, voltadas ao que se denomina nesta tese de apoio imaterial, destacam-se os seminários e campanhas temáticas, o atendimento no Plantão do Serviço Social, acompanhamento e orientação pedagógicos, acompanhamento pelo NASIE, atendimento psicológico e o curso de formação sobre diversidade ofertado para funcionários da UFBA.

Com relação aos meses temáticos, esses têm sido umas das principais ações promovidas pela CAAED, que se efetivam por meio de campanhas, debates e reflexões sobre a convivência e formação cidadã na universidade, dentre os quais se destacam o "Março Lilás", "Abril Indígena", "Maio da Diversidade" e o "Novembro Negro". Essas atividades têm sido empreendidas na atual gestão e indicam a preocupação da equipe gestora em ampliar os espaços de discussões sobre a convivência no ambiente acadêmico e na sociedade de um modo geral.

Com base nessa descrição contextual que aponta o expressivo aumento dos recursos e do número de estudantes usuários, bem como a diversidade nos tipos de atendimento/benefícios oferecidos pela Proae, consideram-se as políticas de permanência na UFBA objeto de estudo valioso no âmbito acadêmico e passível de análise na perspectiva das teorias de implementação de políticas públicas. A seguir, apresenta-se o percurso metodológico da pesquisa.

[53] Para a melhor compreensão das especificidades desses programas de permanência na UFBA, pode-se consultar: <https://proae.ufba.br>.

CAPÍTULO 4

PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo, descreve-se o caminho percorrido para o desenvolvimento da presente pesquisa. Conforme mencionado no capítulo anterior, o *locus* de estudo foi a Proae, instância administrativa diretamente responsável por elaborar, executar e avaliar os programas de permanência na Universidade Federal da Bahia.

A subárea de implementação de políticas públicas teve centralidade na análise dos dados sobre a política e, por consequência, tornou-se conceito-chave que direcionou o percurso teórico-metodológico da pesquisa. Os princípios e objetivos da política social analisada se expressam no conceito de permanência de estudantes no ensino superior. Portanto, a seguir, descreve-se a abordagem da pesquisa e o modelo operacional elaborado a partir dos capítulos teóricos desta tese. Nas seções seguintes, são detalhadas as etapas, técnicas, instrumentos, fontes e o plano de sistematização e análise dos dados.

4.1 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA

Para atender ao objetivo central deste estudo, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa. A opção por essa abordagem se explica pela própria especificidade do objeto, que diz respeito ao processo de implementação da política de permanência de estudante na UFBA. A partir de dados qualitativos, o estudo sistemático da distribuição e/ou frequência de parte dos dados tiveram a intenção de ampliar as possibilidades de compreensão do fenômeno estudado no campo das políticas sociais, todavia, não se trata de um estudo macro que tem como enfoque metodológico a mensuração de diferentes fatores relacionados ao tema estudado.

Parte-se do pressuposto de que a utilização de dados quantitativos amplia as possibilidades de compreensão dos fenômenos estudados. Com base nessas premissas, mesmo que nesta tese a abordagem se defina como de natureza qualitativa, entende-se que a integração de perspectivas de análise macro e micro contribuem para a explicação e compreensão da realidade e oferecem múltiplas interpretações, desde que o rigor acadêmico se expresse no detalhamento do método adotado.

A abordagem qualitativa surge ao final do século XIX como tentativa de superação dos métodos hegemônicos nas ciências naturais. A partir da segunda metade do século XX, essa

metodologia passa a ser mais utilizada entre os pesquisadores da área de educação com o intuito de compreender os processos educativos por meio da indução, das especificidades de cada realidade (ANDRÉ, 1995). Nessa perspectiva de estudo, procura-se responder a questões particulares, que não se deveria quantificar, pois trabalha com "o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes [...]" (MINAYO, 2010, p. 21).

Para a análise de políticas públicas, tal abordagem é academicamente valiosa, quando se busca compreender o comportamento dos agentes políticos, burocratas e usuários em processos decisórios e na interpretação da estrutura normativa ou na prática dos implementadores no movimento de entrega da política aos usuários. Portanto, neste trabalho, ao analisar a implementação da política de permanência no contexto de uma instituição de educação superior, os elementos institucionais formais e informais foram objeto de análise do pesquisador, no intuito de compreender a execução da política.

A pesquisa se caracteriza como um estudo de caso por se tratar exclusivamente de uma política desenvolvida na UFBA. Por isso, na análise, assume-se o caráter particular na verificação de dimensões relacionadas à pergunta de pesquisa formulada e evidencia as relações entre estas dimensões e subdimensões definidas no plano operacional. Obviamente, tem-se limitações com relação às possibilidades de generalização dos resultados primários, todavia, os achados podem contribuir para o avanço no campo teórico da área de implementação de políticas públicas e na execução de políticas públicas de inclusão social, como se caracteriza a política de permanência de estudantes na educação superior brasileira.

Essas dimensões referidas foram orientadas pelo conceito de implementação, discutido no capítulo 1 – "Implementação de políticas públicas". Com base na teoria, foi definido o modelo analítico para sustentar as categorias que permitiram a operacionalização do estudo. Todavia, não se restringiu exclusivamente ao que foi elaborado no projeto de pesquisa para guiar o pesquisador no campo de estudo. A partir do levantamento dos dados e das demandas emergidas do campo, elementos do projeto de pesquisa foram reestruturados.

Como exemplo, pode-se citar a subdimensão participação social, que antes foi tratada como uma subdimensão dos processos político-administrativos, mas, que foi ampliado nos procedimentos de análise. É nesse sentido que algumas subdimensões elaboradas previamente foram omitidas, outras ganharam centralidade no estudo a partir do levantamento de dados e da realização da pré-análise, os quais permitiram a construção do quadro operacional da pesquisa como se apresenta neste trabalho.

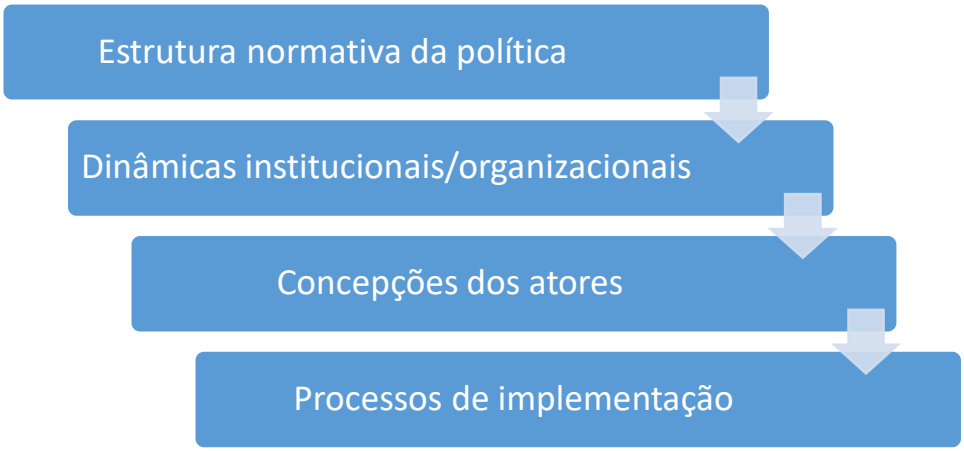
4.2 MODELO ANALÍTICO E OPERACIONAL

Conforme mencionado, o levantamento e análise da literatura sobre a área de implementação de políticas públicas conduziu a estas escolhas teóricas e, consequentemente, à definição de dimensões de análise e procedimentos de pesquisa.

Nesse sentido, a distinção entre a avaliação e análise de política pública foi central para o percurso investigativo. Partiu-se do pressuposto de que esses dois enfoques guardam particularidades que conduzem a opções teóricas diferenciadas. O primeiro, da avaliação, está relacionado à ação governamental, com foco nos processos, resultados ou efeitos da política e envolve a emissão de juízo de valor. O segundo, diz respeito à análise da relação entre múltiplas variáveis no conjunto de fatores que influenciam os processos decisórios e a execução da política. A pesquisa com essa natureza possibilita compreender "como" e "por que" certos fenômenos ocorrem nos processos de execução.

Para este trabalho, adotou-se esse segundo enfoque e, portanto, dimensões relacionadas à política analisada foram incorporadas ao estudo, como a estrutura normativa e as formas de interpretação dessas normas nos contextos locais (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Assim, a implementação de políticas públicas foi definida como o conjunto de processos e práticas de agentes que são influenciadas pelas seguintes dimensões: estrutura normativa da política; dinâmicas institucionais/organizacionais e concepções de gestores e agentes implementadores sobre princípios e objetivos da política. Com base nessas três dimensões extraídas da literatura, definiu-se uma quarta dimensão que corresponde mais especificamente aos processos de implementação, conforme pode ser visto na Figura 4.

Figura 4 – Dimensões para a análise da implementação de políticas públicas



Fonte: Elaboração do autor, 2017.

A Figura 4 ilustra esse processo de maneira linear, todavia, é importante ressaltar que não necessariamente essas etapas ocorrem nessa ordem. Essas dimensões exercem influência mútua e se integram em processos de decisão, tanto no nível organizacional quanto no nível das microdecisões dos agentes implementadores e podem sofrer influências dos usuários da política por meio de mecanismos de participação, conforme discussão realizada no capítulo 1.

Nesse sentido, considerou-se a política formulada em planos e as concepções dos agentes e usuários como fontes centrais para a compreensão do fenômeno estudado. Ademais, tanto as regras formais quanto as informais compartilhadas entre os sujeitos, proporcionaram elementos de análise circunscritos no conjunto de fatores que permitem a compreensão do objeto de estudo. A seguir, são detalhadas as dimensões e subdimensões definidas para cada objetivo específico.

Quadro 1 – Modelo operacional para a análise da implementação da Política de Permanência na Universidade Federal da Bahia

Para o objetivo específico 1: Analisar a estrutura normativa da política de permanência de estudantes na UFBA e a sua utilização por agentes implementadores.	
Dimensão 1: Características da estrutura normativa da política de permanência e sua utilização por agentes implementadores	**Subdimensões:** a) Princípios que orientam a política de permanência b) Regramento da estrutura administrativa da política c) Utilização de instrumentos normativos pelos agentes
Para o objetivo específico 2: Verificar como a Proae tem se organizado para atender às demandas de permanência de estudantes na UFBA.	
Dimensão 2: Dinâmica institucional/organizacional que promove as ações de permanência para estudantes	**Subdimensões:** a) Atribuições das coordenações e funcionamento dos setores b) Capacidade de ação das equipes, estrutura física do órgão gestor e condições técnico-operacionais c) Participação nos processos decisórios
Para o objetivo específico 3: Analisar as concepções dos implementadores sobre os princípios e objetivos da política de permanência implementada na UFBA.	
Dimensão 3: Concepções dos implementadores sobre a política	**Subdimensões**: a) Conhecimento sobre a natureza da política b) Conformidade dos implementadores com a política

Para o objetivo específico 4: Verificar como ocorrem os processos de implantação com enfoque na perspectiva dos usuários da política.	
Dimensão 4: Processos de implementação da política	a) Perfil dos usuários da política b) Produtos entregues aos estudantes-usuários c) Problemas identificados no processo de execução d) Soluções identificados no processo de execução e) Expectativas em relação à política implementada

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

4.3 ETAPAS E TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS

O período de implementação analisado correspondeu ao ano 2016. Portanto, os dados coletados nesse ano estão relacionados à atuação da equipe gestora correspondente aos anos 2014-2018. Trata-se de ações e práticas de implementação orientadas por um determinado plano de trabalho e por concepções dos gestores relacionados a esse período histórico. No período de coleta dos dados, a Proae apresentou a seguinte distribuição do número de servidores de acordo com os setores:

Quadro 2 – Distribuição do número de servidores conforme os setores da Proae/UFBA em 2016

Setor da Proae	Quantidade de servidores
Gabinete da Pró-Reitoria	1
Secretaria Geral	3
CAAED	8
CPAE	24
Coordenação de Unidades Executivas	21
Creche	52
Total	**109**

Fonte: Proae/UFBA, 2017

A coleta dos dados foi realizada em três fases:

- Na primeira etapa, fez-se o levantamento de aparatos formais que indicavam o percurso da política em planos e regramentos institucionais. Foram considerados como documentos que normatizam a política: planos, resoluções, portarias, decretos, regimentos e leis. Os dados coletados a partir desses documentos que caracterizam a política normatizada foram descritos e elencadas variáveis que pudessem dialogar com os objetivos propostos na pesquisa, utilizado como principal roteiro para análise nessa etapa. Teve por finalidade compor o que se denominou

de caracterização da estrutura normativa da política de permanência da UFBA. Parte desses dados foi utilizada no capítulo 3, quando se abordou a evolução da política de permanência na UFBA.

- Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas com informantes-chave, os quais tinham conhecimentos privilegiados sobre os processos de implementação da política (APÊNDICE A). Nesse sentido, foram entrevistados gestores da Proae, funcionários e lideranças representativas de estudantes. O critério para a escolha desses colaboradores se deu em razão de terem representatividade em cada uma das coordenações e setores no órgão administrativo e em espaços de participação dos estudantes. Assim, privilegiou-se colaboradores que ocupavam cargos nas coordenações, funcionários que desempenhavam diferentes funções/formações – assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, técnico em assuntos educacionais, técnico-administrativos, auxiliar-administrativos – e representantes estudantis que ocupavam espaços de representação, como o Consuni e CSVU.
- Na terceira etapa, foi realizada a coleta de dados por meio de um questionário direcionado aos estudantes-usuários dos serviços ofertados pela Proae (APÊNDICE B). A elaboração do instrumento se deu após a transcrição e leitura das entrevistas e teve a finalidade de adequar esse instrumento de coleta aos objetivos da pesquisa. Tal estratégia permitiu aprofundar em questões não exploradas nas entrevistas, que favoreceram, posteriormente, a realização de associações na análise dos dados. O Quadro 3 sistematiza essas etapas e as relaciona aos instrumentos e procedimentos.

Quadro 3 – Etapas, instrumentos e procedimentos de coleta de dados da pesquisa

Etapas	Técnica	Procedimentos de coleta
Primeira	Roteiro de análise documental	Levantamento e leitura dos documentos. Análise com base no roteiro elaborado – subdimensões do primeiro objetivo específico.
Segunda	Roteiro de entrevista	Elaboração do instrumento de coleta, identificação dos colaboradores, marcação da agenda, realização da entrevista com registro em áudio e transcrição.
Terceira	Questionário	Elaboração do instrumento de coleta, identificação da quantidade de alunos; acesso a endereços eletrônicos; encaminhamento de questionário via *e-mail*; organização dos dados com elaboração de gráficos.

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

A relação entre objetivos específicos, instrumento de coleta de dados e fontes estão definidas no Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Resumo dos procedimentos de coleta de dados relacionados aos objetivos específicos da pesquisa

Objetivos específicos	Instrumentos	Fontes
Analisar a estrutura normativa da política de permanência de estudantes na UFBA e a sua utilização por agentes implementadores.	Pesquisa documental e entrevista.	Documentos e gestores.
Verificar como a Proae tem se organizado para atender às demandas de permanência de estudantes na UFBA.	Entrevista e questionário.	Gestores, funcionários, representantes estudantis e usuários da política.
Analisar as concepções dos implementadores sobre os princípios e objetivos da política de permanência implementada na UFBA.	Entrevista e questionário.	Gestores, funcionários, representantes estudantis e usuários da política.
Verificar como ocorrem os processos de implementação com enfoque na perspectiva dos usuários da política.	Entrevista e questionário.	Gestores, funcionários, representantes estudantis e usuários da política.

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Os instrumentos de coleta dos dados foram elaborados a partir do modelo analítico e teve o intuito de atender aos objetivos específicos da pesquisa. Portanto, o roteiro de análise documental, o roteiro de entrevista e o questionário foram articulados com as subdimensões definidas no quadro operacional. Algumas dessas subdimensões, em alguns casos, foram contempladas com mais de uma pergunta tanto no questionário quanto no roteiro de entrevista.

O questionário *on-line* foi elaborado por meio do formulário Google, disponibilizado gratuitamente (Figura 5). Esse instrumento foi composto predominantemente de questões fechadas, com exceção de duas perguntas abertas, elaboradas no intuito de captar informações sobre os problemas de execução e soluções para o aprimoramento da política na visão dos usuários. As respostas dessas duas perguntas abertas seguiram os mesmos procedimentos de tabulação e análise realizado nas entrevistas, que serão descritos nas seções seguintes.

Figura 5 – Questionário *on-line*

Fonte: Elaboração do autor.

Para validação do estudo transversal, foi feito o cálculo amostral através do programa estatístico Epi Info® versão 7. Ao considerar uma população de aproximadamente 3 mil usuários da política de permanência na UFBA e um intervalo de confiança estipulado em 95%, calculou-se que uma amostra com 420 estudantes seria adequada às finalidades da pesquisa.

4.4 COLABORADORES E PROCEDIMENTOS

As especificações e quantidade de colaboradores e a técnica utilizada na coleta dos dados estão sistematizadas no Quadro 5:

Quadro 5 – Especificação dos colaboradores e técnica de coleta utilizada

Posição dos colaboradores	**Quantidade**	**Técnica de coleta**
Gestores	3	Entrevista
Funcionários (agentes implementadores)	10	Entrevista
Representantes estudantis	4	Entrevista
Estudantes usuários	420	Questionário
Total	**437**	-

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

A entrada do pesquisador no campo de pesquisa para a coleta de dados ocorreu no dia 26 de abril de 2016, na oportunidade da primeira apresentação pública da Minuta[54] com o

[54] Trata-se do processo de elaboração de um documento para ser submetido à apreciação dos Consuni, que tinha por objetivo regulamentar a Política de Assistência Estudantil para estudantes de graduação da UFBA. O

objetivo de apresentar a proposta de regulamentação da Assistência Estudantil na UFBA, realizada na Faculdade de Enfermagem. Esse foi um momento oportuno para conhecer a equipe gestora e se apresentar publicamente como pesquisador interessado na temática em foco. No respectivo mês, teve-se a oportunidade de apresentar a proposta de pesquisa a gestores da Pró-Reitoria, ao tempo em que foram feitas observações informais das rotinas do órgão.

Inicialmente, foi realizado o pré-teste do roteiro de entrevista com uma das assistentes sociais da Proae, quando se pôde avaliar a clareza e pertinência das perguntas. Vale enfatizar que, posteriormente, foi feito o pré-teste do questionário com três estudantes voluntários, etapa fundamental para a redefinição ou acréscimos de perguntas.

As 17 entrevistas foram realizadas entre os meses de maio e outubro de 2016, o que totalizou um período correspondente a seis meses nas tentativas de agendamento e realização da coleta dos dados. Esse percurso, aparentemente longo, se deu em razão da notável carga de trabalho e atribuições dos servidores que muitas vezes não dispunham de tempo suficiente para a realização das entrevistas, o que acarretou em constantes remarcações da agenda.

Com relação aos procedimentos nas entrevistas, foram adotados os seguintes passos: (a) agradecimento pela colaboração voluntária com a pesquisa; (b) apresentação dos objetivos; (c) apresentação do termo de consentimento para a assinatura do entrevistado; (d) apresentação do roteiro de entrevista impresso; (e) consulta sobre a permissão do registro de áudio com gravador digital; (f) realização da entrevista ao tempo em que eram feitas anotações sobre as falas do entrevistado. No segundo momento, as entrevistas gravadas foram transcritas na íntegra, o que gerou um documento com aproximadamente 100 páginas.

A aplicação do questionário *on-line* com os estudantes usuários da política ocorreu entre os meses de novembro de 2016 e março de 2017. Esse período foi estendido por cinco meses em razão das dificuldades no acesso aos endereços eletrônicos dos estudantes cadastrados na Proae. Inicialmente, o formulário foi enviado para 822 estudantes vinculados ao Programa Bolsa Permanência do MEC e para 574 estudantes assistidos pelo Programa Permanecer, ações estas que eram geridas pela CAAED.

---

processo de elaboração dessa Minuta foi definido em quatro fases: (1) elaboração, (2) publicização, (3) consulta pública, e (4) deliberação. Inicialmente, foi elaborada uma versão da proposta pela equipe técnica da Proae e apresentada ao CSVU. Após reunião no dia 16 de março de 2016, o referido Conselho indicou o encaminhamento para as etapas de Publicização e Consulta Pública à comunidade. Desse modo, foi elaborado um cronograma que previa seis apresentações da Minuta em Unidades da UFBA. Durante a coleta dos dados da presente pesquisa, foi possível observar duas dessas seis apresentações e discussões sobre o documento: a primeira, realizada no dia 26 de abril de 2016, na Escola de Enfermagem e, a segunda, realizada no dia 3 de maio na Faculdade de Educação da UFBA. Destaca-se que a participação estudantil estava prevista por meio de representantes nas reuniões do CSVU, em apresentações públicas abertas à comunidade interna e externa a UFBA, por meio de Consulta Pública e com representação estudantil na Comissão de sistematização da versão final da Minuta.

No segundo momento, o formulário foi encaminhado para a lista de endereços proveniente do processo de renovação[55] semestral o que limitou o acesso a estudantes vinculados àqueles programas que não necessitaram passar por essa atualização dos dados junto a Proae, processo pelo qual foi possível coletar os endereços de *e-mail* naquele período. Esse processo é gerenciado pela CPAE e feito para os benefícios de Auxílio Moradia, Auxílio Transporte, Bolsa de Apoio a Estudantes com Necessidades Educacionais Especiais, Serviço Alimentação e Serviço de Residência Universitária, dos quais se obteve maior incidência de respostas dos estudantes usuários. O formulário foi encerrado quando se obteve o total 420 de estudantes respondentes.

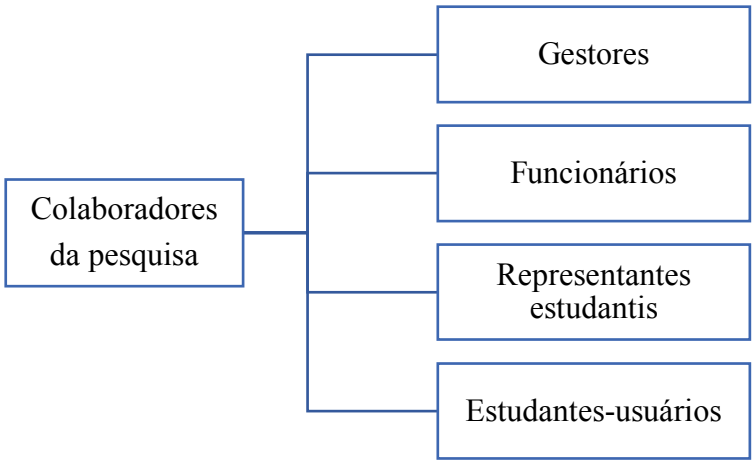
Após os procedimentos de coleta, os dados foram sistematizados para realização da análise. Esse processo foi orientado pelas quatro dimensões definidas a partir do conceito de implementação de política.

Com fins de descrição e condução da análise, os participantes da pesquisa foram categorizados em quatro grupos, os quais representaram funções distintas no contexto de implementação da política estudada. Portanto, os colaboradores que ocupavam cargos de gestão, funcionários, representantes estudantis[56] e estudantes-usuários das políticas de permanência compuseram esses grupos, conforme Figura 6:

[55] Houve dificuldade em acessar os dados secundários na Proae, em alguns casos, por essas informações não estarem sistematizadas no órgão. A obtenção dos endereços de *e-mail* via coleta durante o processo de renovação, em parte, justifica os casos de programas que não houve respondentes ou se teve baixa incidência de respostas dos estudantes, apesar de terem sido listados no questionário. Dos 24 estudantes que integravam o Programa Bolsa de Apoio a Estudantes com Necessidades Educacionais Especiais, 17 renovaram, mas não aparecem respostas no questionário. A Creche da UFBA conduz esse processo independente da Proae e, por isso, não houve um número de respondentes significativo. O Programa Bolsa Esporte passou a não ter edital de renovação e por isso não foi possível acessar os *e-mails* daqueles que ainda eram atendidos. Com relação ao auxílio acolhimento, este é recebido em parcela única e por isso não gerou continuidade e renovação. Há programas de monitoria financiados pela Proae que são bolsas acadêmicas, mas não são submetidas a este processo atualização dos dados. O PEC-G não obriga os estudantes a serem cadastrados na Proae e não vincula benefícios automaticamente. Então, os estudantes usuários do PEC-G, que em 2016 totalizavam 27 estudantes, respondem à renovação na medida em que se tornam usuários diretos das políticas de permanência da Proae.

[56] Apesar de serem identificados apenas como representantes estudantis, para fins de procedimentos metodológicos da pesquisa, ressalta-se que esses quatro estudantes entrevistados eram usuários dos programas de permanência ofertados pela Proae, optou-se por esta denominação como uma maneira de distinguir as lideranças que representam dos estudantes na UFBA daqueles que são identificados somente como estudante-usuário.

Figura 6 – Grupos de colaboradores da pesquisa categorizados de acordo com suas funções no processo de implementação das políticas



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Esses grupos de colaboradores, representados na Figura 6, foram utilizados na descrição e análise dos dados, com a finalidade de identificação dos colaboradores e compreensão dos conteúdos das falas e das perspectivas dos atores ao interpretar os processos de implementação da política.

O perfil dos colaboradores que participaram por meio de entrevistas pôde ser caracterizado com relação a área de formação e o tempo de experiência no órgão gestor – quando eram servidores da Proae – e tempo de experiência nos espaços de representação estudantil – quando eram lideranças dos estudantes entrevistadas.

Quadro 6 – Colaboradores entrevistados na pesquisa de acordo com a formação em nível de graduação e tempo de experiência profissional na Proae

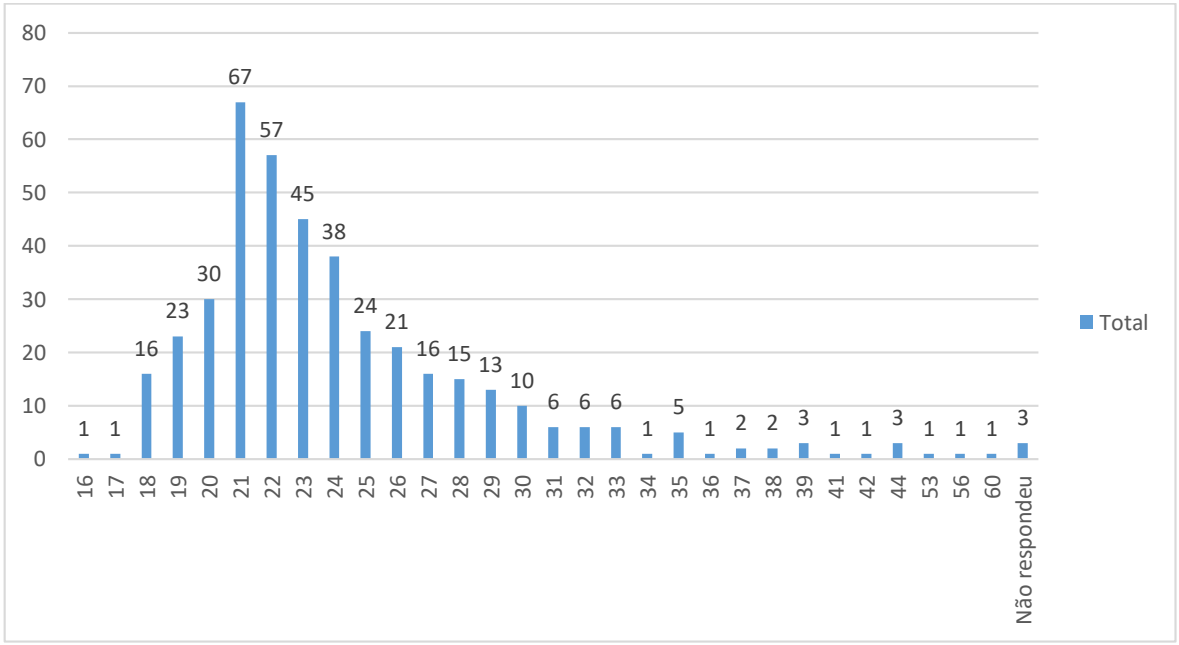
Colaboradores	**Formação em nível de graduação**	**Tempo de experiência na Proae / Função de representante estudantil**
Gestores	Psicologia	2 anos
	Serviço Social e Pedagogia	2 anos
	História	2 anos
Funcionários CPAE	Serviço Social	8 anos
	Serviço Social	13 anos
	Serviço Social	2 anos
	Pedagogia	25 anos
	Psicologia	6 anos
	Psicologia	2 anos
	Letras	2 anos

Funcionários CAAED	Pedagogia	2 anos
	Pedagogia	10 anos
	Pedagogia	9 anos
Representante dos estudantes – DCE	Direito (em curso)	3 anos
Representante da Assistência Estudantil – DCE	Educação Física (em curso)	3 anos
Representante das Residências Universitárias	Serviço Social (em curso)	2 anos
Representante dos estudantes Quilombolas	Fisioterapia (em curso)	1,5 anos

Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

A amostra dos estudantes-usuários que responderam ao questionário foi composta em sua maioria por aqueles com idade entre 18 e 24 anos, faixa etária de jovens considerada mais adequada para inserção na educação superior, de acordo com o PNE 2014-2024. Nesse sentido, destaca-se que 72% dos estudantes usuários têm idade entre 16 e 24 anos. Vinte e quatro por cento indicaram idade entre 25 e 34 anos, e os demais (4%) estão situados na faixa entre 35 e 60 anos.

Gráfico 1 – Idade dos estudantes atendidos em programas desenvolvidos pela Proae/UFBA em 2016 (N=420)

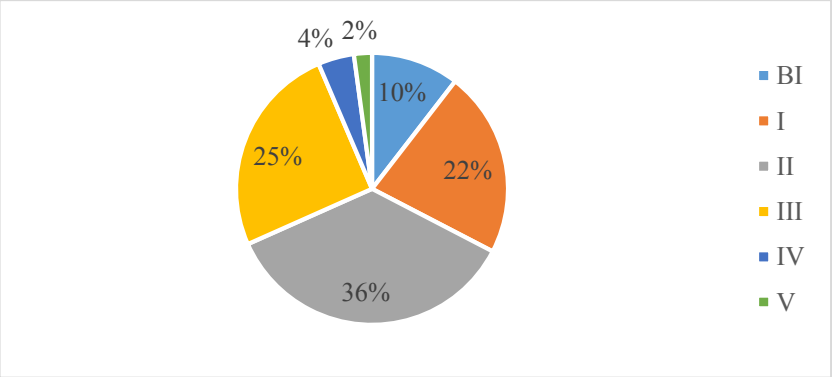


Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Com relação às áreas do conhecimento em que cursam a graduação, a amostra contemplou as cinco áreas definidas pela UFBA. Desse modo, a Área I – composta por cursos

ligados às engenharias e às ciências físico-matemáticas – aparece com percentual de 22% dos estudantes respondentes. Área II, que tem cursos voltados às ciências biológicas e às áreas de saúde, se apresenta com 36% de respondentes. A Área III, representada por cursos do campo das ciências humanas, como Pedagogia, Filosofia e Administração, foi composta por percentual de 25% dos respondentes. A Áreas IV (Letras) aparece com 4% e a Área V (Artes) se mostrou com percentual de 2% dos estudantes colaboradores que responderam ao questionário (Gráfico 2).

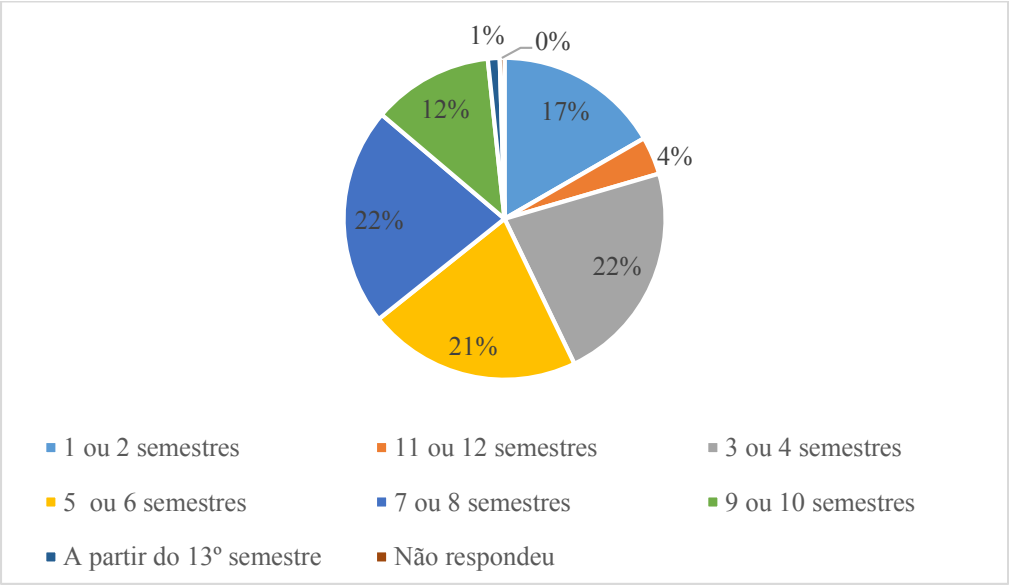
Gráfico 2 – Área do conhecimento que cursa a graduação na UFBA (N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

A maioria (82,2%) dos estudantes-usuários que participaram da pesquisa se encontra na faixa entre primeiro e oitavo semestres de curso. Acima dessa faixa, aparecem os percentuais de 12,1% para aqueles que se encontram entre o nono e o décimo semestres, seguidos do percentual de 3,8% para aqueles que se encontram entre o 11º e 12º semestres e 1,2% para aqueles que estão acima do 13º semestre.

Gráfico 3 – Tempo em que cursam a graduação na UFBA
(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

É relevante destacar que os principais critérios para o envio do formulário para os *e-mails* dos colaboradores que responderam ao questionário foi ter o cadastro na Proae com recebimento de algum tipo de benefício ofertado por essa instância administrativa da UFBA. Obviamente, trata-se de estudantes matriculados em cursos de graduação que, supostamente, encontram-se em situação de vulnerabilidade social e econômica.

4.5 PLANO DE SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE

Inicialmente, as transcrições das entrevistas foram organizadas por dimensões de análise. A leitura dessas transcrições foi feita por resposta e categorizadas em uma planilha analítica, de acordo com as subdimensões definidas no quadro operacional. Nessa planilha,[57] identificava-se o entrevistado/respondente, o trecho que melhor representava a ideia central e elaborava-se resumos que expressavam a ideia central das respostas, conforme pode ser observado no exemplo ilustrado no Quadro 7.

[57] Essa forma de tabulação dos dados emerge das experiências do autor desenvolvidas na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da UFBA, principalmente, a partir da experiência com sua pesquisa (CUNHA, 2012) realizada durante o curso de mestrado em Educação.

Quadro 7 – Planilha utilizada na pré-análise dos dados das entrevistas

Subdimensão: Conformidade dos implementadores com os princípios e objetivos da política		
Colaborador	Recorte da fala	Síntese da ideia central
Funcionário 1	"Conteúdo das falas dos entrevistados".	• Resumos em estrutura de tópicos.

Fonte: elaboração do autor, 2017.

O uso dessa planilha permitiu codificar as falas de acordo com os respondentes e categorizar com base nas dimensões do quadro analítico da pesquisa, de modo a proporcionar uma visão abrangente para posterior análise. As informações que se apresentavam com maior frequência nas respostas foram quantificadas. Esse procedimento foi repetido nas demais dimensões e subdimensões, etapa que se denominou de pré-análise.

Em seguida, com base nessa planilha foi feita uma segunda leitura, ao tempo em que eram elaboradas descrições dos dados empíricos. Essas descrições permitiram a articulação entre as informações coletadas mediante as duas técnicas – entrevista e questionários –, de modo que se pudesse observar prováveis contrastes ou repetições nas informações que atendiam aos objetivos do trabalho. A análise ocorreu, de fato, quando foram feitas inferências associadas ao referencial teórico da tese, momento em que se propôs explicações e compreensões sobre os processos de implementação da política de permanência na UFBA.

Quadro 8 – Procedimentos para a sistematização, descrição e análise dos dados

(a)	Leitura do conjunto das repostas de cada questão do roteiro.
(b)	Leitura de cada resposta com o objetivo de identificar as principais categorias e o conteúdo central.
(c)	Identificação e quantificação de categorias predominantes nas respostas.
(d)	Identificação e seleção de trechos das falas que melhor representasse as categorias identificadas e o conteúdo central.
(e)	Realização de resumo das respostas circunscritas nas categorias predominantes em estrutura de tópicos.
(f)	Leitura dos resumos e dos trechos das falas que representavam as principais categorias.
(g)	Categorização de acordo com a prevalência de respostas articulada ao referencial teórico.
(h)	Descrição das respostas a partir das categorias predominantes para as informações esparsas.
(i)	Inserção de trechos na integra que melhor representassem o conteúdo central das respostas.
(j)	Descrição e análise articulada com o referencial teórico.

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

Ressalta-se que, após a sistematização dos dados empíricos, teve-se a necessidade de reorganizar as categorias de análise de modo que proporcionasse uma sequência lógica na

redação da tese. A dimensão “dinâmica institucional/organizacional”, por exemplo, foi ampliada durante a análise de modo que foram criadas duas seções para abordar essa dimensão, as quais ficaram denominadas “condições institucionais/organizacionais” e “participação social”. Com relação à quarta dimensão, denominada “processos de implementação”, esta foi sistematizada em duas seções intituladas “Evidências sobre a política implementada” e “Processos de implementação”. Na primeira, é apresentado o perfil dos usuários e os produtos de implementação. Na segunda, apresentam-se os problemas, sugestões e expectativas dos usuários sobre a política. A seguir, dedica-se a análise dos resultados da pesquisa de campo.

CAPÍTULO 5

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Neste capítulo, a análise dos resultados da pesquisa de campo será apresentada em seis seções, de acordo com as dimensões definidas no modelo analítico. As quatro primeiras podem ser caracterizadas como aquelas que abordam as dimensões/fatores que impactam a implementação da política. Portanto, têm-se: a seção 5.1 sobre a dimensão "estrutura normativa da política"; as seções 5.2 e 5.3, que atendem a dimensão "dinâmica institucional/organizacional"; e a seção 5.4, correspondente à dimensão "concepções dos atores". As duas últimas seções se caracterizam pelo que se denominou mais diretamente como processos de implementação. Nestas, têm-se as seções 5.5, sobre os formatos que a política alcança quando chega aos usuários; e a 5.6, que dá conta de analisar os problemas e sugestões de implementação, complementados pela apresentação e análise das expectativas dos destinatários acerca do processo de implementação.

5.1 ESTRUTURA NORMATIVA DA POLÍTICA

Com base no pressuposto de que a política formulada influencia de maneira relevante a implementação, nesta seção, tem-se como objetivo analisar como as normas da política de permanência destinada a estudantes que cursam a graduação na UFBA interferem no processo de execução. Para a análise dessa dimensão denominada "estrutura normativa da política", foram definidas as subdimensões (a) princípios que orientam a política; (b) regramento da estrutura administrativa; (c) utilização de instrumentos normativos pelos agentes.

A seção está organizada em duas subseções. Na primeira, analisa-se os documentos mais relevantes no percurso da política. Na segunda, com base nos dados das entrevistas com gestores e funcionários da Proae, discute-se a utilização dos principais documentos que subsidiaram o planejamento e tomadas de decisão no processo de execução. Cumpre salientar que a dimensão que compõe esta seção é central para compreensão do desenho institucional da política e para relacioná-la aos formatos que se concretizaram durante o processo de implementação.

5.1.1 Política normatizada

Nesta tese, considerou-se que as normas da política se materializam em uma lei, em documentos orientadores para os burocratas ou em outros dispositivos de planejamento e gestão, como regimentos e planos. Trata-se de documentos que caracterizam o que se identificou como a "política formulada nos planos" (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Dizem respeito às intenções dos formuladores expressas em instrumentos de planejamento que definem metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação (PEREZ, 2010), conforme visto no capítulo 1.

É relevante enfatizar que essas fases da política – formulação e implementação – não são constituídas isoladamente, de forma que se possa identificar os limites entre uma e outra. Assim como na formulação, a implementação pode ser considerada como um desses momentos em que as decisões ocorrem e, portanto, há processos de elaboração de política, principalmente, quando se efetivam as práticas dos "burocratas do nível da rua", conforme assinala Lipsky (1980).

Para fins de compreensão desta dimensão, é importante enfatizar que os documentos tomados para análise nesta seção foram descritos no capítulo 3 – "Contextualização da pesquisa" –, quando se discorreu sobre a evolução da política de permanência na UFBA. Portanto, a seguir, realiza-se uma síntese das principais características dos referidos documentos e suas prováveis influências na implementação da política.

Para a análise dos dados, considerou-se o ano de 2004 como um marco que caracteriza a gênese dessa política, quando o Programa de Ações Afirmativas é aprovado pelo Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFBA. Nos anos seguintes, a sua evolução pode ser identificada na definição do regramento de sua instância organizacional, com a criação da Pró-Reitoria (2006) e com as influências externas do Governo Federal, quando se institui o Reuni (2007) e o PNAES (2007 e 2010). Internamente, ao reconfigurar os instrumentos de planejamento – com a elaboração do PDI (2012-2016) –, e o regramento institucional – com o Regimento Interno da Reitoria (2013) (Figura 7) –, verificam-se certas características que incrementam os conteúdos da política ao longo dos anos.

Figura 7 – Marcos da estrutura normativa da política de permanência na UFBA

Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

A política de permanência de estudantes desenvolvida pela UFBA não teve o seu processo de formulação inicialmente consolidado, com alta programabilidade para a sua operacionalização. Cumpre lembrar que no Programa de Ações Afirmativas, em 2004, não se definiu previsão orçamentária nem mesmo prováveis estratégias de implementação. Esse instrumento de planejamento teve muito mais uma característica de estratégia política – pois seus princípios e objetivos são utilizados como justificativa para ações futuras – do que uma natureza técnico-operacional, que expresse racionalmente os instrumentos de planejamento para a sua implementação e avaliação.

Os documentos analisados permitem afirmar que a política tem uma natureza focal, sobretudo, quando prevê o atendimento a determinados grupos de estudantes, a partir de indicadores como raça e origem de escola pública. Trata-se de pressupostos que sustentam o princípio da equidade operacionalizados por essa política, que compreendem as ações do Estado como estratégias voltadas as chamadas minorias. Esse princípio remete a ideia de justiça social, que busca formas de reduzir as disparidades socioeconômicas por meio de estratégias particularizadas, voltadas àqueles que mais precisam.

A política pública de ações afirmativas surge de iniciativas de movimentos estudantis ligados as residências universitárias, de organizações da sociedade como o próprio Movimento Negro e o Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO) e tem forte resposta de gestores da administração central da universidade naquele período. As concepções de apoio à permanência de estudantes emergem, inicialmente, dos debates em torno das demandas da assistência estudantil que ocorriam nos espaços formalizados de participação do CSVU (PIMENTEL, 2013).

Assim, com relação à política de permanência na UFBA, houve em sua gênese fortes diretrizes que se fundamentam nos princípios do respeito à diversidade e da justiça social, quando se define as populações historicamente excluídas da universidade como público-alvo prioritário para serem usuários dos serviços de apoio social e acadêmico para a manutenção e conclusão dos seus cursos de graduação na UFBA. Essa característica é verificada no Programa

de Ações Afirmativas da UFBA, quando define, por exemplo, “um mínimo de 30% de estudantes negros” para serem contemplados com a política de permanência. No Programa Reuni/UFBA, define-se que a política de permanência deve ser direcionada para cotistas e não cotistas em situação de vulnerabilidade social e econômica, em percentual de 50% para cada uma destas categorias (APÊNDICE C). Desse modo, considera-se que os *princípios que orientam as ações de permanência* na UFBA se distanciam daqueles que se baseiam exclusivamente no critério do mérito acadêmico e profissional para acessar os benefícios destinados aos discentes.

Ao considerar que as políticas de permanência se traduzem em um conjunto de práticas que propiciam condições materiais e imateriais para a manutenção dos estudantes em cursos de graduação na educação superior, com o objetivo de apoiar a condução e conclusão em tempo previsto dos seus percursos formativos, vê-se que a UFBA definiu em seus instrumentos de planejamento uma concepção de permanência ampliada, e que não foi restrita a uma visão de assistência prioritária a esses estudantes, em sua sobrevivência mais imediata, traduzida em serviços de moradia, alimentação e saúde. Isso se revela, por exemplo, na definição das atribuições do órgão, que tem por objetivo promover a gestão dos programas de “inclusão social, apoio estudantil e ações afirmativas”. A própria divisão das coordenações e de seus objetivos demonstram estas duas perspectivas: assistência estudantil e ações afirmativas.

Portanto, a concepção inicial (2004) das políticas de permanência na perspectiva das ações afirmativas é um aspecto marcante na UFBA, em razão do protagonismo desta universidade na formulação de políticas de inclusão social e do seu processo de reestruturação nos anos 2000. Como exemplo desse protagonismo, pode-se citar a forte influência desta universidade na formulação do Reuni (ALMEIDA, 2016), com a criação de cursos de natureza interdisciplinar e na instituição da proposta nacional para reserva de vagas. Com relação às ações de permanência, a própria perspectiva teórica do Programa Permanecer representa um diferencial quando vincula apoio material à formação acadêmica para grupos sub-representados na UFBA. Um dado que reforça essa compreensão se verifica nos estudos sobre implementação do PNAES (TERRA, 2015; OLIVEIRA, 2016; REIS, 2016; JESUS, 2016), nos quais se constata a forte vocação das instituições de educação superior para o desenvolvimento de políticas de assistência estudantil que focalizam no apoio material, ora por força das políticas precedentes, ora por orientações que emergem das diretrizes nacionais do Programa.

Entretanto, ao longo dos anos, viu-se que a categoria “vulnerabilidade socioeconômica” passa a ser predominante nos documentos que definem os critérios de seleção dos usuários, de modo que os critérios étnico-raciais não aparecem nos demais documentos oficiais relacionados

à política de permanência, sobretudo, a partir do PNAES. Tal percurso parece coincidir com os resultados de pesquisa apresentados por Sousa e Portes (2011), quando esses autores discutem a resistência das universidades em adotar exclusivamente critérios raciais para a implementação de políticas de ações afirmativas. É notável que a maioria das universidades que instituíram programas de reserva de vagas, até 2011 – ano anterior à aprovação da legislação federal que uniformizou o sistema de cotas nas IFES –, optou por critérios exclusivamente sociais[58] ou combinação entre os critérios sociais e raciais (SOUSA; PORTES, 2011).

Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), com base na análise de documentos que instituíram e regulamentaram as ações afirmativas em vigência em mais de 70 das 96 universidades públicas estaduais e federais no Brasil, traçaram um panorama do estado das políticas de inclusão no ensino superior público. Os resultados convergem com àqueles encontrados por Sousa e Portes (2011), quando destacam a predominância das políticas que adotaram o critério social em sua implantação. Os autores (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013) evidenciam que 85% das universidades que adotaram ações afirmativas têm os alunos de escolas públicas como os maiores alvos dessas políticas. Dentro desse percentual, aparecem os negros e indígenas, em 58% e 51% dessas universidades, respectivamente. Em percentuais menores, aparecem os portadores de deficiência e participantes de programas de formação em licenciatura indígena e outros grupos, como nativos do estado ou do interior do estado em que a universidade se localiza, professores da rede pública, originários de comunidades remanescentes de quilombos, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres.

Com base nos dados analisados, os autores concluem que as "percepções das desigualdades de classe são mais relevantes do que as desigualdades raciais entre os articuladores das ações afirmativas no nível local, seja nos conselhos universitários, seja nas assembleias legislativas". Salientam, porém, que essa diversidade tende a diminuir com a implementação, planejada para quatro anos, da Lei n.º 12.711, aprovada em 2012 (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 324). No caso da UFBA, essa percepção das desigualdades exclusivamente sociais predomina nos documentos ao longo dos anos, principalmente, quando seguem o indicador de vulnerabilidade social e econômica para seleção de usuários das políticas de permanência, sem algum tipo de indicação formal para o atendimento a negros e indígenas, por exemplo.

[58] Cumpre lembrar que os chamados critérios sociais eram aqueles que tinham como indicadores a origem de escola pública e/ou a renda *per capita* estipulada em no máximo um salário mínimo e meio.

Com relação às desigualdades entre negros e brancos, segundo Rosemberg (2010), na realidade brasileira há uma tendência de explicação dessas desigualdades reconhecidas apenas pelo viés social e econômico. Desse modo, a despeito do "reconhecimento crescente da desigualdade entre os segmentos raciais, mantêm-se no país uma controvérsia sobre como tais desigualdades são produzidas e sustentadas" e como devem ser enfrentadas. Portanto, "reconhece-se a condição subalterna de negros e indígenas, mas explica-se tal posição, exclusiva ou prioritariamente, por desigualdades econômicas ou sociais" (ROSEMBERG, 2010, p. 3). Essa visão sobre as desigualdades étnico-raciais se manifestou no processo de institucionalização dos programas de reserva e vagas nas universidades e nas estratégias criadas para o apoio à permanência desses estudantes sub-representados na educação superior brasileira. É nessa perspectiva que as diretrizes do PNAES parecem influenciar os contextos locais na adoção de programas de permanência.

Um fato concreto pode ser verificado no *regramento da estrutura administrativa* do órgão responsável pelas ações de apoio à permanência de estudantes, que passa a ter relação com as diretrizes nacionais, quando, por exemplo, no Regimento Geral da Reitoria, aprovado em 2013, define-se núcleos administrativos da Proae associados às áreas definidas pelo próprio PNAES. Dessa forma, ligados a CPAE, têm-se: o (a) Núcleo de Apoio ao Estudante; e o (b) Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais.[59] Para compor a Coordenação de Unidades Executivas, têm-se: o (a) Núcleo de Gestão de residências universitárias; (b) Núcleo de Gestão de restaurantes universitários; e o (c) Núcleo de Gestão de Creches da UFBA. Com relação à CAAED, não foram definidos núcleos responsáveis pela operacionalização da política nessa perspectiva, fato este que, do ponto de vista da estrutura administrativa formal, demonstra certo isolamento dessa coordenação com relação às demais na trajetória de institucionalização e execução das ações na Proae, aspectos estes que serão detalhados em seções subsequentes.

Em síntese, a natureza focal da política formulada na UFBA, em sua gênese, está voltada para estudantes de escolas públicas negros e indígenas, entretanto, ao longo dos anos, as influências externas das diretrizes nacionais passaram a ser predominantes no regramento da política de modo que o perfil de vulnerabilidade socioeconômica, por exemplo, torna-se o

[59] A inclusão da área de atendimento às pessoas com necessidades educacionais especiais no Decreto PNAES incorpora às diretrizes da "Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva", lançada pela Secadi do MEC, em 2008. Nessa política, define-se como público-alvo dessa modalidade de ensino as deficiências, os transtornos globais de desenvolvimento e a superdotação/altas habilidades, público este que passa a ter recurso específico por meio do PNAES, o que representa forte avanço dessas políticas de inclusão e respeito à diversidade na educação superior.

principal critério para a seleção dos usuários. Além disso, na própria expansão da estrutura formal dos setores na Proae, constata-se a forte ampliação daqueles setores responsáveis pelas ações de permanência material e menor proporção daqueles voltados a perspectiva imaterial da permanência.

5.1.2 Uso de documentos por implementadores da política

No intuito de avançar na discussão sobre esta dimensão de análise – estrutura e dinâmica normativa da política –, buscou-se compreender a subdimensão *utilização de instrumentos normativos da política* de permanência por gestores e agentes implementadores, a partir de dados empíricos coletados por meio de entrevistas. Para atender à referida subdimensão, recorreu-se às respostas de três gestores e dez funcionários que atuaram na Proae durante o ano 2016. Os dados coletados por meio da entrevista permitiram analisar o conhecimento dos agentes sobre os documentos e a sua utilização em tomadas de decisão e execução das ações na UFBA.

Ao serem questionados sobre a utilização de instrumentos que normatizam a política em processos decisórios e na execução, os entrevistados indicaram variados documentos internos e externos à UFBA, utilizados como referência para os processos decisórios e execução das ações. Todavia, destaca-se que a grande maioria (12) dos entrevistados apontou o Decreto do PNAES como a principal referência normativa para suas práticas na Proae. De acordo com a Gestora 3, o PNAES tem sido o principal instrumento para tomadas de decisão na gestão do órgão. Além desses documentos mencionados, foram citados de maneira esparsa outros instrumentos normativos que são consultados em tomadas de decisão pelos implementadores e gestores, conforme se visualiza no Quadro 9:

Quadro 9 – Tipos de documentos e quantidade de respostas que apontam seus usos na implementação da política de permanência na UFBA, a partir de respostas de 13 entrevistados

DOCUMENTOS INTERNOS A UFBA	
Tipo de documento	**Quantidade de respostas**
Programa de Ações Afirmativas (2004)	4
PDI (2012-2016)	4
Regimento Interno da Reitoria (2013)	3
Regulamento do Ensino de Graduação (2009)	2
Resolução sobre a Reserva de vagas (2004)	1
Estatuto e Regimento Geral (2010)	1
Diretrizes do Programa Permanecer	1
DOCUMENTOS EXTERNOS À UFBA	
Tipo de documento	**Quantidade de respostas**
Decreto PNAES	12
Plano Nacional de Educação (2014)	1
Decreto n.º 7.416, de 30 de dezembro de 2010 (Regulamenta a concessão de bolsas de ensino e extensão universitária).	1
Orientações do Conselho Federal de Serviço Social	1
Orientações do Conselho Regional de Serviço Social	1
Política de Assistência social	1
Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva / Secadi/MEC (2008)	1

Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Com relação ao Programa de Ações Afirmativas, os três gestores entrevistados foram enfáticos ao afirmarem que têm conhecimento desse documento e há uma discussão das lideranças da universidade em torno da sua atualização. Segundo esses colaboradores, essa atualização se daria por meio da reelaboração do Programa de Ações Afirmativas a partir de uma ampla avaliação da política. Os gestores afirmam que o Programa de Ações Afirmativas tem sido referência para as ações na CAAED. Além disso, na visão da Funcionária 8, esse documento fundamentou a atual configuração da CAAED e as ações realizadas nessa coordenação, e ela cita o exemplo do Programa Permanecer como uma referência de ação na Proae que foi inspirada no Programa de Ações Afirmativas de forma que demonstra a importância desse documento.

Ao partir do pressuposto que uma política formulada dispõe de princípios que definem a natureza da política e seus objetivos (PEREZ, 2010), além de prever recursos e formas de elaboração do regramento de implementação, um dado se tornou central nesta discussão: a "necessidade de regulamentação" da Política de Permanência na UFBA, apontada fortemente nas respostas dos entrevistados. Nas falas, surgiram expressões como "vazio do regramento

institucional", "carência de documentos", "fragilidade normativa", as quais demonstram a ausência de um planejamento consolidado e de normas para a execução das ações da Proae. Ademais, o próprio Decreto n.º 7.234/2010 do PNAES determina que esta complementação normativa seja fixada pelas instituições públicas de educação superior (BRASIL, 2007).

Nessa perspectiva, foram apontados tanto pela equipe gestora quanto por funcionários da instância administrativa, entraves ao executarem a política por meio da elaboração de editais, com os quais são definidas regras para os candidatos concorrerem à oferta de bolsas, serviços e auxílios, em certa medida pelo fato desta política não ter sido regulamentada. A Gestora 2 reporta a esse contexto de ausência de documentos e leis que deem suporte às decisões no órgão:

> *[...] como nos faltam instrumentos e normas, então o edital que legisla sobre a gente. A gente sempre fica sobre a égide do que está no edital. Então eu trago perspectivas do Conselho Federal de Serviço Social, do Conselho Regional do Serviço Social, do próprio PNAES, que é pequeno, tem uns dez eixos, mas se a gente tiver uma compreensão crítica do que está escrito ali, a gente consegue ampliar o foco de ação.* (Gestora 2)[60]

Os resultados demonstram a lacuna em termos de regramento da política de permanência executada pela Proae/UFBA, o que desvela a existência de ampla margem para a interpretação da política pelos gestores e implementadores. Quando a entrevistada se refere à "compreensão crítica do que está escrito" nos textos da política, observa-se a possibilidade de ampla discricionariedade nas práticas de implementação dos agentes.

Na busca por avançar nessa discussão, viu-se que a ausência de regramento administrativo, por exemplo, resulta na maioria das vezes em normas aprendidas na informalidade. De acordo com o Funcionário 9, "os planos são sempre reportados", mas, "o cotidiano, não necessariamente, dialoga com o planejamento", e, nesse sentido, "as pessoas vão aprendendo de ouvir falar", em conversas informais no cotidiano de trabalho. Ainda nesse sentido, afirma a referida entrevistada: "Se a gente tivesse essas normatizações, instrumentos que descrevessem os processos de trabalho, isso facilitaria para quem está pedindo, para quem está trabalhando, para quem chega para trabalhar, que tem que ficar ouvindo do outro como é que faz, observando o outro como é que faz".

O fato de se ter normas que direcione a política não significa que esta seja executada de acordo estas orientações formalizadas. Entretanto, entende-se que o regramento é um instrumento de controle social relevante e pode ser útil para o aprimoramento dos processos de execução. Vale retomar que, para Lipsky (1980), por mais que os agentes públicos sejam

[60] Trata-se de falas gravadas durantes as entrevistas e transcritas posteriormente.

orientados para lidar coletivamente com os destinatários da política, pois os requisitos de trabalho proíbem respostas individualizadas, os "burocratas do nível da rua" exercem forte discricionariedade e ampla margem de autonomia do exercício do seu trabalho. Assim, muitas vezes, esses profissionais omitem, burlam ou executam ações de acordo com seus interesses. Nessa perspectiva, a ausência de regulamentação da política de permanência na UFBA amplia as margens de autonomia desses agentes implementadores e dificulta o exercício do controle social. Nesses casos, as regras informais e as decisões dos agentes parecem adquirir protagonismo nas práticas de implementação em detrimento de instrumentos formais de normatização e dos constrangimentos de gestores da política. Cumpre salientar que a autonomia nos contextos locais é um princípio fundamental para implementação de políticas públicas, entretanto, entende-se que essa margem de tomada de decisão deve ocorrer com regramento para garantir o mínimo de acompanhamento e controle social.

Compete às universidades, a partir dos critérios mais gerais do PNAES, definir suas formas de execução da política. Na perspectiva das teorias de implementação (ELMORE, 1980; HAM; HILL, 1993; WINTER, 2010), pode-se salientar que a política de permanência, operacionalizada pelo PNAES, tem uma natureza descentralizada em razão de sua relativa autonomia no âmbito local. Mesmo com a determinação de algumas diretrizes gerais do Governo Federal, as IFES devem regulamentar a política e decidir sobre os tipos de programa a serem implementados, suas formas de execução e os critérios de seleção complementares. Desse modo, a natureza da política analisada demonstra aproximações com os modelos *bottom-up*, pois a margem de autonomia para a operacionalização aparece mais fortemente do que o rigor no detalhamento dos objetivos e metas combinados com as estratégias de implementação, previamente, definidas pelo governo central.

Contrário ao modelo de implementação do PNAES, a metodologia de execução do Programa de Bolsa Permanência do Ministério da Educação (PBP/MEC) pode ser ilustrada como um exemplo de implementação de política pública de permanência que se aproxima da abordagem *top-down*. Nesse Programa, os recursos não são repassados às IFES, conforme é feito com o PNAES, mas feitos repasses financeiros em formato de bolsa destinadas diretamente aos estudantes. Cabem às IFES a realização do processo seletivo com critérios detalhadamente definidos pelo Governo Federal. O caráter focal desse programa se desvela de maneira acentuada quando são observados os parâmetros étnico-raciais, pois o programa prioriza a oferta de bolsas para estudantes de graduação, indígenas e quilombolas. Com efeito, esse programa se constitui com maiores níveis de controle e, por consequência, com menor

alteração das estratégias de implementação pelos agentes e usuários, se comparado com o regramento do PNAES.

Nesse último, o fato de os recursos serem repassados para instâncias locais, com a possibilidade de amplas decisões a serem tomadas por gestores e implementadores, pode resultar em grande variabilidade nas respostas locais. Ademais, o PNAES, ao determinar que as IFES devem "definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados" (PNAES/BRASIL, 2010), amplia as possibilidades de gestores e implantadores atuarem na adequação da política aos contextos.

Cabe observar que a UFBA tem enfrentado dificuldades e atrasos – desde 2007 – para a aprovação da resolução que regulamenta a política em suas instâncias decisórias superiores, se comparada aos processos de regulamentação do PNAES nos IFES, por exemplo. Levantamento realizado por Jesus (2016) demonstra que de 36 institutos federais analisados, 95% elaboraram regulamentação interna para a assistência estudantil, por meio de resoluções, portarias e instruções normativas. Desse total, 5% utilizam apenas a legislação nacional. O dado que mais chama a atenção é que em 81% dessas IFES, seus instrumentos de regulamentação foram aprovados por meio de Conselhos Superiores, fato esse que ainda não ocorreu na UFBA e tem sido apontado como um dos fatores que tem influenciado negativamente a implementação da política.

O atraso na UFBA pode ser explicado pelo próprio acúmulo de conhecimento das políticas precedentes de assistência estudantil nesta universidade, que deram subsídios para a execução nas formas como foram praticadas até o momento. Além disso, outra hipótese que surge está relacionada à falta de empenho técnico-político das equipes gestoras da Proae, da administração central e, principalmente, dos conselhos superiores que não empreenderam esforços para a regulamentação ao longo dos anos. Entretanto, cumpre enfatizar que a falta de regulamentação não quer dizer que a política não seja uma prioridade para a administração central da universidade, ademais, o que se verifica ao longo desses anos é o esforço das equipes gestoras na institucionalização e execução das políticas de permanência.

Com relação à influência das diretrizes do PNAES nas práticas de implementação da política de permanência na UFBA, pode-se afirmar que as orientações oficial-legais do Governo Federal definem áreas de atuação mais ligadas à perspectiva de assistência do que à ideia das políticas de promoção da diversidade por meio do combate aos diversos tipos de discriminação. Por conseguinte, mesmo com a política em execução, sustenta-se que na UFBA não há uma política de permanência formulada em instrumentos de planejamento definidos com objetivos

e estratégias de execução, ou seja, com regramento detalhadamente definido tanto na perspectiva material quanto imaterial. A seguir, analisa-se as condições organizacionais.

5.2 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS/ORGANIZACIONAIS

Diante dos fatores que influenciam os processos de execução, estão aqueles ligados aos contextos de implementação, conforme discussão teórica realizada no capítulo 1. As dinâmicas institucionais/organizacionais são uma dessas dimensões que impactam de maneira relevante e, muitas vezes, determinante as práticas dos agentes implementadores (LOTTA, 2010). Nesta seção, tem-se como foco identificar as condições institucionais/organizacionais que permeiam a prática dos agentes implementadores e de que modo ampliam ou limitam a atuação desses agentes no processo de execução. Para isso, elencou-se subdimensões de análise relacionadas a essa dimensão, a saber: (a) atribuição das coordenações e funcionamento dos setores, (b) capacidade de ação das equipes, estrutura física do órgão gestor e condições técnico-operacionais e (c) participação nos processos decisórios. Diante da densidade desta última subdimensão, ela será apresentada separadamente, em seção 5.3.

Essa dimensão de análise corresponde ao funcionamento e atuação do órgão executor da política em suas atividades de mediação para que a política efetivamente seja implementada. Diz respeito à condução dos esforços para a realização dos objetivos da política e, nesse sentido, ocorre por meio da gestão dos recursos humanos, dos espaços físicos e equipamentos, bem como da organização dos setores e das rotinas de trabalho. Supõe-se que a análise dos processos de apoio para a realização das atividades-fim permite compreender o que influencia o processo de implementação e, consequentemente, os seus resultados.

5.2.1 Atribuições das coordenações e funcionamento dos setores na Proae

Conforme descrição feita no capítulo 3, a estrutura administrativa da Proae foi definida por meio do Regimento Interno da Reitoria da UFBA, aprovado em 2013. Compete lembrar ainda que três coordenações foram estabelecidas no documento – I Coordenação de Ações Afirmativas, Educação e Diversidade; II Coordenação de Programas de Assistência ao Estudante; e III Coordenação de Unidades Executivas. Como essa estrutura do órgão foi descrita em capítulo anterior, nesta seção, discorre-se sobre a atuação da Proae em suas condições organizacionais observadas no período da coleta de dados da pesquisa.

Ao lançar o olhar para a dinâmica de funcionamento da organização executora da política, em particular sobre a gestão no período correspondente à pesquisa, no ano 2016, verificam-se transformações com relação às definições do Regimento Geral da Reitoria aprovado em 2013. Essas transformações se deram, principalmente, com a vinculação de setores ligados ao Gabinete da Pró-Reitoria e ainda com o acréscimo de núcleos temáticos circunscritos à CAAED, como o de gênero e diversidade, raça e etnia, projetos de permanência e pós-permanência e de esporte, até então, única coordenação da Proae que não havia subdivisões em setores.

Na CPAE, foram criados o NASIE e o Setor de Organização e Aperfeiçoamento de Processos e Instrumentos de Seleção e de Acompanhamento Discente. Além desses setores, foi criado o posto de atendimento ao estudante no *campus* de Ondina, que segundo os gestores entrevistados, permitiu a maior aproximação do órgão com os estudantes (Quadro 10).

Quadro 10 – Distribuição dos setores em processo de reestruturação na gestão da Proae correspondente aos anos 2014-2018

Gabinete da Pró-Reitora	**CAAED**	**CPAE**	**Coordenação Administrativo-Financeiro**
Secretaria Geral; Secretaria administrativa e financeira; Núcleo de Financeiro; Eixo de Compras; Eixo de Patrimônio ; Recepção Geral; Setor de Apoio; Protocolo; Posto de Atendimento ao Estudante/*Campus* de Ondina.	Núcleo de Gênero e Diversidade; Núcleo de Raça e Etnia. Núcleo de Projetos para a Permanência e Pós Permanência; Núcleo de Esporte e Lazer.	Núcleo de Apoio ao(a) Estudante; Núcleo de Apoio à Inclusão do(a) Aluno(a) com Necessidades Educacionais Especiais (NAPE). Núcleo de Atenção à Saúde Integral do(a) Estudante (NASIE). Eixo de Organização e Aperfeiçoamento de Processos e Instrumentos de Seleção e de Acompanhamento Discente.	Núcleo de Gestão de Residências Universitárias Núcleo de Gestão de Restaurantes Universitários Núcleo de Gestão de Creche

Fonte: elaboração do autor com base em Proae/UFBA, 2016.

Os resultados da análise das entrevistas evidenciam essas distintas atribuições das três referidas coordenações da Proae. Tanto nas observações durantes às visitas quanto nas falas dos entrevistados, esses setores do órgão se apresentaram de maneira marcadamente distintos em suas ações e ao mesmo tempo com características complementares. Entretanto, verificou-se indícios de falta de articulação entre essas coordenações, aspectos que serão explorados na Seção 5.6, quando se abordará os problemas e implementação da política.

A Coordenação Administrativo-Financeiro é responsável pela execução do orçamento e pela administração dos Núcleos de Gestão de Residências Universitárias, de Gestão de Restaurantes Universitários e de Gestão da Creche. Nos espaços da Proae, funciona esse setor responsável pelo pagamento aos estudantes, pela definição de contratos com terceirizados. As ações dependem na maioria das vezes de uma estreita relação com a CPAE, a qual autoriza a efetivação de repasses de recursos ou liberação de bolsas de acordo com as exigências dos processos seletivos, normalmente definidos por editais. O orçamento é elaborado pela Proplan/UFBA, em diálogo com a equipe gestora da Proae e o Gabinete da Reitoria. Posteriormente, a proposta é submetida à avaliação e aprovação pelo Consuni da universidade.

De maneira geral, a CPAE é responsável pela gestão dos programas de benefícios dos estudantes. Realiza os processos seletivos, faz o acompanhamento e renovação de bolsas. É composta por setores como o de serviço social, que é responsável pela seleção, acompanhamento e renovação dos estudantes atendidos, dentre outras atribuições. O NASIE faz acolhimento, orientação e encaminhamento das demandas de saúde. Há também o setor de acompanhamento pedagógico, que alimenta os dados para tomadas de decisão sobre a renovação de benefícios, faz orientação e encaminhamento de estudantes em suas demandas acadêmicas. A referida coordenação tem a estrutura mais abrangente na Proae, com o maior número de servidores. O volume de trabalho se deve, em sua maior parte, em razão da realização do processo de cadastro e posterior seleção dos estudantes usuários da política. É responsável pela elaboração da maioria dos editais e realiza a avaliação do perfil dos estudantes, basicamente, por meio da análise de documentos e entrevistas com os candidatos.

De acordo com os gestores entrevistados, a criação do chamado "plantão do serviço social" aparece como uma conquista da atual equipe de gestão, que é uma iniciativa de destinar a cada dia da semana uma assistente social para atender as demandas específicas dos estudantes, de modo que os discentes não se dirijam a apenas uma profissional que acompanhou o seu percurso nos serviços de assistência. A Gestora 2 afirma que "são plantões definidos por turno e por dia da semana que tem uma assistente social específica para acolhimento". Além disso, acrescenta a entrevistada que outro avanço foi a consolidação de "técnicos de referência" para determinados serviços ofertados pela Proae. Trata-se de profissionais destinados a "pensar as estratégias de atendimento, de acolhimento e de resposta às demandas e de conhecer aquele público" (Gestora 2). Outra ação destacada pelos entrevistados é o avanço com relação ao acolhimento e encaminhamento de estudantes com demandas de saúde para acessarem os equipamento e setores destinados a esses fins. Essas ações demonstram avanços com relação à

distribuição das funções nos setores e ainda aprimora a proposta de formalizar as relações entre os funcionários e estudantes atendidos no órgão.

A CAAED tem uma função que se aproxima da perspectiva pedagógica para tratar de temáticas relacionadas à diversidade na comunidade universitária. Os três gestores entrevistados salientam que o público dessa coordenação se estende para além dos estudantes cadastrados na Proae e que recebe algum tipo de benefício, pois diz respeito a uma coordenação que tem a função de propor reflexões e sensibilizar a comunidade universitária acerca de questões ligadas às temáticas da diversidade. Dentre as competências dessa coordenação, destacam-se aquelas voltadas à realização de cursos, debates, reflexões sobre as políticas de equidade na UFBA.

Na visão da Gestora 1, trata-se de uma coordenação que tem um foco no que denomina de "permanência simbólica", a qual não se restringe ao aspecto material, mas que busca enfrentar os diversos tipos de violência ligados ao racismo, ao sexismo, ao machismo e à discriminação geracional, dentre outros. Na visão da Gestora 3, essa coordenação tem uma ação transversal a toda universidade, pois busca articular os diversos setores em face de projetos e ações sobre ação afirmativa, educação e diversidade. Na CAAED, atualmente, é gerenciado o Programa Permanecer, criado no ano seguinte ao da criação da Proae e que tem sido considerado como central nas ações desenvolvidas por essa coordenação. Além disso, essa coordenação é responsável pelo programa "Bolsa Permanência" do MEC, ação destinada a um público específico com critérios de seleção que preveem indicadores étnico-raciais.

Especificamente com relação à CAAED, a Gestora 3 se refere ao processo de reestruturação dessa coordenação, mas salienta que a quantidade de profissionais qualificados ainda é insuficiente. Em razão da criação de núcleos temáticos para organização dos setores nessa coordenação, a Gestora 3 afirma que está "montando a equipe" e que naquele momento era composta por "um especialista em raça", enfatiza que não tinha ainda um responsável pelas questões de "gênero e sexualidade", e justifica que está em busca de estruturar os núcleos na coordenação (Gestora 3).

Nesse sentido, os informantes da pesquisa compreendem como avanços na CAAED a demarcação de determinados núcleos ligados às temáticas da diversidade na atual gestão, que em suas concepções visam ampliar os esforços para práticas de implementação da política nessa coordenação. Ainda com relação ao funcionamento das coordenações CPAE e CAAED, os entrevistados defendem que a maneira como se encontram organizadas atende às necessidades do órgão. Expressam as suas características distintas e ao mesmo tempo a definem com complementares.

Entretanto, fica evidente que a maior demanda de trabalho é de responsabilidade da CPAE, quando esta é responsável pelo cadastro, seleção, distribuição das bolsas, e tem o maior número de funcionários. Quando os entrevistados se referem à CAAED, é notável que se trata de uma coordenação com menor número de servidores, e que é responsável basicamente pelo Programa Permanecer, Bolsa Permanência/MEC e pelas ações direcionadas à conscientização da comunidade universitária acerca dos processos de discriminação e exclusão social de estudantes, conforme referido.

Apesar de se verificar certos avanços com relação a atuação da Proae, em face da criação de núcleos direcionados a temáticas voltadas à diversidade, fica evidente a predominância de setores ligados ao que se denomina de permanência na perspectiva material. Portanto, entende-se que os fatores institucionais/organizacionais influenciam a ampla atuação da CPAE, coordenação que tem um enfoque nos programas voltados ao apoio material dos discentes. É provável que as influências da política normatizada, descritas na seção anterior, bem como aspectos da cultura organizacional ampliem a margem de ação desses programas que se situam na perspectiva das políticas universalistas de assistência estudantil.

5.2.2 Capacidade de ação das equipes, estrutura física e condições técnico-operacionais

Foi consensual nas falas dos 17 entrevistados – gestores, funcionários e representantes estudantis – a afirmação de que a quantidade de profissionais no órgão responsável pela gestão das políticas de permanência na UFBA é insuficiente para atender as demandas, o que revela fortes limitações na capacidade de ação das equipes. Segundo a maioria dos entrevistados, isso se deve ao aumento do número de estudantes nos últimos anos, sem que o número de servidores o acompanhasse. Ao explicar esse aumento dos discentes, o Funcionário 9 salienta que a infraestrutura e os recursos humanos da UFBA não acompanharam esse processo de expansão e a "Universidade está trabalhando acima de sua capacidade, especialmente, com o crescimento dos cursos noturnos, com o aumento do número de estudantes". Com efeito, um fator que impactou de maneira relevante as estruturas de funcionamento da universidade foi a mudança do perfil dos discentes após o processo de expansão da universidade nos anos 2000 e a instituição do sistema de reserva de vagas, conforme referido. Esse fator se desvela na crescente busca dos estudantes por programas de assistência estudantil, de acordo com os relatos dos servidores do órgão responsável pela política.

É nesse sentido que uma das entrevistadas chama a atenção para a incessante busca por auxílios, serviço e bolsas, os quais têm uma natureza de permanência mais imediata:

> *[...] eu percebo em geral na Proae é a demanda por recursos, por auxílios. É sempre muito grande e nem sempre a capacidade organizacional, institucional, até de número de funcionários é suficiente pra poder responder a todas as demandas que aparecem, então o que eu vejo é um desafio de tentar se organizar e fazer isso*. (Funcionário 5)

Além disso, a reestruturação relativamente recente da instância administrativa e os significativos repasses de recursos do Governo Federal por meio do PNAES, registrados, principalmente, a partir de 2011, influenciaram essa dinâmica de execução de recursos públicos na referida Pró-Reitoria da UFBA.

Estudos sobre a implementação do PNAES (TERRA, 2015; JESUS, 2016; REIS, 2016) têm demonstrado a limitação das condições organizacionais nas IFES para atender à crescente demanda por programas de apoio à permanência. Terra (2015), por exemplo, ao analisar o processo de implementação da Política Pública de Assistência Estudantil na Unifal, Unifei e UFLA constata essa crescente demanda por assistência estudantil em face de políticas que instituíram a reserva de vagas, o Reuni e o Enem/Sisu, sem que os recursos humanos e financeiros acompanhassem esse crescimento.

No IFNMG, Jesus (2016) identifica lentidão nos processos administrativos, os quais resultavam em atraso na distribuição das bolsas/auxílios em razão dos limites organizacionais impostos nos processos de execução da política. Na mesma direção, Reis (2016), ao analisar a trajetória da implementação da Política de Assistência Estudantil no IFB, evidencia que um dos principais problemas identificados foi a insuficiência de funcionários para a execução das ações. Tais limitações impactava os processos de execução, que resultava na lentidão dos procedimentos administrativos e no atraso do pagamento dos auxílios aos discentes. Um dos exemplos da limitação na capacidade de ação das equipes, neste estudo, é demonstrado na discrepância entre os créditos orçamentários recebidos e aqueles efetivamente aplicados na Política de Assistência Estudantil, pois com o crescente aumento dos recursos, parte deles foram devolvidos por não serem executados, o que desvelou a necessidade de profissionais para "melhorar o processo de planejamento das ações" e aperfeiçoar o controle orçamentário (REIS, 2016, p. 8). Essa realidade não se verifica na UFBA, pois os recursos orçados nessa instituição pesquisada são executados, conforme se pôde verificar com os dados apresentados no capítulo 3 (Tabela 8), quando se abordou os valores dos investimentos em ações de permanência. Dessa maneira, a UFBA demonstra forte capacidade de execução e aproveitamentos dos recursos financeiros repassados para essa política.

Vale lembrar ainda que em 2006, ano de criação da Proae, registrou-se a distribuição de 635 tipos de benefícios aos estudantes, em sua maioria, oriundos do interior da Bahia e que tinham acesso a serviços de alimentação e moradia nas residências universitárias. Em 2013, registraram-se 3.419 tipos de apoio material distribuídos nesse ano (UFBA/PROPLAN/PROAE, 2016). Com relação a esse crescimento e diversificação das ações de apoio à permanência, uma das entrevistadas (Funcionária 1) apresenta uma reflexão acerca do que ainda denomina de pouco acúmulo de conhecimento sobre a operacionalização desse tipo de política pública:

> *[...] esta é uma Pró-Reitoria relativamente nova, com uma política também que é relativamente nova, um programa, na verdade, o PNAES, um programa de assistência ao estudante também relativamente novo, se a gente for olhar o que se tem publicado em relação a isso, embora se façam programas e auxílios ao longo da história da universidade. Mas algo mais sistematizado, com diretrizes, com critérios, é novo.* (Funcionária 1)

Essa fala da entrevistada aponta para os desafios da administração pública no processo de implementação de uma política relativamente nova, se comparada às formas como foi desenvolvida pelas universidades ao longo dos anos. Nesse sentido, parece que o processo de execução ganha uma natureza de "aprendizagem coletiva", conforme salienta Silva e Melo (2000), pois há constantes processos de "descobertas" e buscas por resolver determinados problemas de execução não vivenciados em políticas precedentes.

Com efeito, as experiências precedentes de programas de assistência estudantil na UFBA influenciaram positivamente a implementação da política a partir do PNAES. Experiências de outras instituições de educação superior têm demonstrado uma tendência à ampliação e diversificação das ações em instituições que tiveram experiências anteriores com programas de permanência enquanto aquelas que instituíram ações a partir do PNAES têm enfrentados maiores desafios na execução (TERRA, 2015). Os achados de Terra (2015) demonstram que houve melhores condições estruturais e de recursos humanos para a implementação de programas de assistência estudantil quando se tratava de instituições que já desenvolviam programas de assistência, como o caso da UFLA, que passou a aprimorar suas ações de assistência estudantil que eram desenvolvidas desde a década de 1970. As instituições que implantaram programas de assistência estudantil a partir do PNAES (2007) – Unifal e Unifei – tiveram custos mais elevados na implementação e não herdaram experiências na operacionalização da política de modo que enfrentaram maiores dificuldades na execução.

Vale lembrar que a depender dos contextos de implementação, as políticas ganham contornos diferentes, sobretudo, quando há maiores níveis de descentralização, conforme pode

ser observado com a implementação do PNAES. Na UFBA, os entrevistados deixam evidente que os caminhos estão sendo descobertos durante a execução e que há um processo de aprendizagem constante para a efetivação da política, muitas vezes permeados por conflitos, ambiguidades na legislação e na interpretação dos agentes. Um exemplo dessas ambiguidades é o debate sobre o conceito de vulnerabilidade socioeconômica, que não foi definido detalhadamente do ponto de vista normativo, de modo a complementar o indicador econômico com limite de renda *per capita* de até um salário mínimo e meio. Nesse sentido, nas concepções dos atores, percebeu-se certa imprecisão na compreensão de vulnerabilidade social que ora perpassava a questão da violência familiar ou na comunidade, ora dizia respeito às práticas discriminatórias relacionadas a questões de gênero ou orientação sexual, dentre outras, que dificultavam a operacionalização desse indicador no processo de seleção dos usuários.

Na UFBA, o histórico de ações de apoio à permanência tem seu início na década de 1950 com a instituição das residências universitárias, herança esta que impactou as formas de execução da política após o período de instituição e gerenciamento dos recursos do PNAES. A própria cultura organizacional da então Superintendência Estudantil, que se transformou em Pró-Reitoria, com a ampliação do quadro de funcionários e transformação de suas diretrizes, demonstra que essa universidade aprimorou suas formas de conceber as políticas de permanência e não se restringiu às diretrizes definidas pelo PNAES.

Apesar da UFBA ter um histórico de políticas de assistência estudantil, a análise dos dados aponta para os desafios enfrentados por funcionários no processo de aprimoramento da política por meio da reestruturação administrativa, conforme salienta o entrevistado:

> *[...] Eu sempre comento com o pessoal da gestão, dizendo assim: 'olha, a gente tá arrumando a casa', se a gente tiver condições de dar prosseguimento, maravilha. Eu acho que quem vai colher os frutos e, talvez, a próxima gestão. [...] Então, além de a gente tá trabalhando sob um inchaço, a gente ainda tá fazendo um trabalho retroativo*. (Funcionário 9)

A atuação nos limites de ação dos servidores parece ser um imperativo, segundo os entrevistados. Expressões como "arrumar a casa", "inchaço" institucional, trabalho "retroativo", em condições materiais limitadas parece dar o tom da capacidade de ação das equipes no órgão responsável pela operacionalização das políticas de permanência na UFBA.

Tudo indica que a quantidade de servidores não é suficiente para atender às demandas no atual contexto de inserção social de jovens na educação superior e os achados vão na mesma direção da análise feita por Décia (2013) quando identifica os diversos desafios enfrentados pela Proae na execução dos programas. Na interpretação da autora,

> [...] a Pró-Reitoria voltada para o desenvolvimento de ações afirmativas agoniza diante da desproporção entre a demanda e as reais condições de infraestrutura disponíveis de tal modo que integrar sua reduzida equipe parece um feito para poucos e não por longo período dado o dilema de ampliar a oferta e qualificar a permanência estudantil que garanta uma trajetória bem-sucedida na permanência e consequentemente na pós-permanência (DÉCIA, 2013, p. 178).

Um fato concreto pôde ser observado na constante demanda por serviço de psicologia na Proae, de modo que um único profissional lotado na unidade não dava conta das constantes demandas. Vale enfatizar que essa constatação pôde ser verificada na instância administrativa responsável pela implementação da política de permanência e não permite generalizar esses achados para outros setores da UFBA. Essa desproporção, entre número de servidores e o número de estudantes, impacta essa instância da universidade destinadas à execução dos programas de apoio à permanência, principalmente, em períodos em que ocorrem os processos de cadastro e seleção dos estudantes-usuários. Além disso, entende-se que o aprimoramento dos processos de implementação perpassa a qualificação dos servidores e a adequação dos recursos tecnológicos para atender as demandas com maior eficiência de modo que a melhoria desses processos não se restringe ao aumento do número de servidores.

Os dados permitiram identificar ainda forte percepção dos entrevistados de que os profissionais eram capacitados para atuarem na execução da política. Todavia, com relação à formação de parte dos servidores que compõem o quadro de funcionários terceirizados,[61] os entrevistados apontaram a necessidade de desenvolver processos de formação para aprimorar o atendimento aos estudantes destinatários da política. De acordo com a Gestora 1, essa formação é necessária para melhor atender a esses estudantes que muitas vezes sofrem os diversos tipos de discriminação no ambiente universitário e isso precisa ser compreendido pelos servidores. Não se trata de uma capacitação técnica, mas relacionada com as atitudes desses servidores na relação com os estudantes, que em certa medida, tem relação com as formas de compreender o conteúdo da política e a "visão de mundo" desses atores que influenciam as formas como a política será colocada em prática, temática que será detalhada na seção 5.4, quando se abordará as "concepções dos atores sobre a política".

[61] Os servidores terceirizados são aqueles que prestam serviço intermediado por uma empresa e seu contrato de trabalho não é definido pela instituição que usufrui dos serviços, mas pela empresa prestadora. Na UFBA, esses servidores não se caracterizam como funcionários efetivos do serviço público federal. Na Proae, os servidores terceirizados desempenham funções de vigilância, serviços de limpeza e auxílio administrativo, já os servidores do quadro efetivo, normalmente, são aqueles que ocupam os cargos de gestão, os serviços de assistência social, os técnico-administrativos, técnicos em assuntos educacionais, dentre outros.

Associado a esse aspecto da insuficiência do quadro profissional e da necessidade de formação profissional, encontram-se as limitações em termos de estrutura física do órgão gestor da política de permanência. Além disso, problemas de ordem técnico-operacional também são destacados como entraves para a melhoria dos serviços. Como exemplo, pode-se citar a falta de um sistema informatizado que permita o acompanhamento e controle dos estudantes cadastrados para o pagamento dos benefícios.

A falta de sistemas informatizados para o acompanhamento e controle das ações exige força de trabalho que poderia ser aproveitada em outras frentes, conforme assinala a servidora: "o esforço burocrático que a gente precisa fazer para implementar os programas é muito grande, e poderia ser solucionado de formas simples e nos deixaria mais livres para fazer, para pensar, para planejar outras ações que poderiam ter uma repercussão maior" (Funcionária 8).

Em síntese, os resultados reforçam a ideia de que as condições institucionais/organizacionais impactam a implementação da política (LOTTA, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013) e isso pôde ser constatado nas limitações identificadas com o quadro de funcionários que não consegue atender as demandas, na inadequação da estrutura física e na ineficiência dos procedimentos técnico-operacionais. Por outro lado, as pressões exercidas pelos destinatários da política e as decisões colegiadas podem contribuir para a compreensão da influência desses fatores institucionais/organizacionais na implementação da política, conforme será visto a seguir.

5.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os processos de participação social são tidos como um instrumento de controle para aumentarem os resultados da política, além de possibilitarem tomadas de decisão coletivas para priorizar determinadas demandas locais. Configura-se também como espaço de formação política para o exercício da cidadania (MILANI, 2008). Nessa perspectiva, a participação social é considerada uma das subdimensões de análise das políticas públicas que pode impactar de maneira relevante as dinâmicas institucionais/organizacionais, principalmente, em contexto de descentralização das ações do Estado.

No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, essa dimensão da gestão pública se fortaleceu no sistema federativo (AVRITZER, 2006; COELHO; NOBRE, 2004) e resultou no que se pode denominar de uma "infraestrutura da participação" que se mostra bastante diversificada no seu desenho (AVRITZER, 2008, p. 44). Os processos de participação instituídos no país ocorrem nos diversas formatos, como os conselhos, fóruns,

conferências, plebiscitos, referendos, dentre outros, e se caracterizam como possibilidades de atrair a sociedade civil para atuar como co-responsável pelas políticas públicas.

Todavia, a participação nas sociedades democráticas adquire múltiplos sentidos, e nem sempre está associada aos espaços formais de deliberação. A interferência do cidadão seja por meio de opiniões, sugestões, questionamentos pode ser caracterizada como forma de participação e pode influenciar os percursos das práticas de implementação de uma determinada política pública.

Nesta seção, analisa-se como os processos de participação têm impactado a implementação das políticas de permanência na Universidade Federal da Bahia. Ressalta-se que a intenção não foi realizar uma ampla análise dessa dimensão, mas, a partir das concepções de gestores, funcionários e representantes estudantis, identificar fatores que influenciam a implementação da referida política.

5.3.1 Espaços formais de participação

Na UFBA, o Consuni[62] é o órgão de deliberação máxima. Sua dinâmica de funcionamento se dá por meio de comissões: de Assuntos Acadêmicos; Orçamento e Finanças; Patrimônio, Espaço Físico e Meio Ambiente; Gestão de Pessoas, Ações Afirmativas e Assistência Estudantil; e Normas e Recursos. Trata-se de instância superior de decisão coletiva determinante para a aprovação de medidas que se desdobram em práticas político-administrativas na universidade.

Segundo Avritzer (2008), os conselhos de políticas representam desenhos institucionais de partilha do poder, com representação mista de atores da sociedade civil e atores do próprio Estado **(**AVRITZER, 2008, p. 44). Assim, pode-se afirmar que as decisões dos Consuni da UFBA são a garantia dos mecanismos formais de participação política por meio de representações.

Entretanto, ao buscar compreender o funcionamento do Consuni no que tange as deliberações sobre as políticas de permanência, verificou-se o que foi denominado de "esvaziamento dos debates" sobre a assistência estudantil nesse órgão, segundo os entrevistados. A Gestora 1 – a qual teve ampla experiência como representante de determinado segmento no órgão – afirma que essa temática é pouco presente nas pautas. Os representantes

[62] O órgão colegiado é presidido pelo reitor e tem representação dos diversos segmentos da universidade: diretores de unidades e Pró-Reitorias, representação de servidores técnico-administrativo, dos docentes e de estudantes, bem como da comunidade externa. Disponível em: <https://www.ufba.br/conselhos/conselho-universitario>. Acesso em: 19 jul. 2017.

estudantis ressaltam que há uma reivindicação do que chamam de "pauta exclusiva para a assistência estudantil" no Consuni, considerada "antiga", mas que não foi atendida por esse órgão decisório da UFBA. Os estudantes afirmaram ainda que a maioria dos membros do referido Conselho tem o que chamam de "visão conservadora sobre a Universidade" (Representante Estudantil 2) e não conhecem os problemas concretos dos estudantes usuários dos programas de permanência. Além disso, foi ressaltado pelos entrevistados que os estudantes somente conseguem o mínimo de pauta no Consuni quando são feitas pressões e mobilizações, como foi o caso da ocupação da Reitoria da UFBA ao final do ano de 2014.

Com relação à definição orçamentária das políticas de permanência na UFBA, a sua operacionalização ocorre por meio da articulação entre a Proplan, o Gabinete da Proae e a Comissão de Orçamento e Finanças do Consuni. Nesse sentido, nota-se que a elaboração da proposta de orçamento tem reduzida margem de influência direta dos atores envolvidos com a política. Isso foi verificado quando a maioria dos funcionários entrevistados afirma que não opina sobre o orçamento da Proae ou que "há pouca flexibilidade na alteração do orçamento e qualquer mudança" (Gestora 1), como a extinção ou criação de algum tipo de benefício, que deve passar pelo Consuni. Essa concepção pode ser observada quando Gestora 2 salienta que o PNAES define percentuais do recurso repassado para determinados benefícios que de certo modo não permite o redirecionamento de recursos para outros fins.

Em contraponto, as representações estudantis ressaltam a necessidade de ampliação dos espaços de participação na execução dos recursos da Proae e argumentam que o PNAES define diretrizes gerais, "mas não especifica como gastar" (Representante Estudantil 2) e, portanto, os processos de execução dessa política dão margem para decisões coletivas que necessitam de maior envolvimento, sobretudo, dos estudantes-usuários da política. Por conseguinte, sabe-se que a definição do planejamento orçamentário da universidade requer ampla competência administrativo-financeira que impõe certos limites na participação dos diversos atores. Assim, vê-se que a equipe gestora da Proae pode exercer um papel fundamental na escuta das demandas dos estudantes e funcionários e levá-las para o processo de elaboração do orçamento para posterior deliberação pelo Consuni.

Já o CSVU é um órgão de natureza consultiva que pode mediar essa relação entre as reivindicações estudantis e a gestão da universidade. Esse Conselho se consolidou na UFBA a partir de 1992 e atualmente é presidido pela Proae. Configura-se como um fórum de discussões sobre problemas e soluções acerca das políticas de assistência estudantil, ações afirmativas e sobre a convivência no ambiente acadêmico da universidade. Apesar de não ter caráter deliberativo, mostra-se como um importante espaço de participação social, no qual são

apresentadas proposições para apreciação e decisão do Consuni ou recomendações para a própria gestão da Proae.

Contudo, os entrevistados, ao reforçarem a importância do CSVU, destacam a falta de regularidade nas reuniões desse órgão colegiado. A Representante Estudantil 1 sugere que essa instância de participação poderia influenciar os processos de execução na Proae "se ele fosse convocado com mais frequência" e, nesse sentido, afirma que há um "desuso do CSVU". Os representantes estudantis entrevistados defendem a realização de pelo menos uma reunião mensal.

Mesmo com essas limitações apresentadas pelos entrevistados sobre o funcionamento do CSVU, verificou-se a influência dessa instância de participação na execução das ações de permanência, já que os problemas e sugestões de implementação são discutidos com a gestão da Proae. Um dos exemplos vistos durante a pesquisa foi o debate circunscrito na elaboração da Minuta para regulamentação do Programa de Assistência Estudantil, com inicial aprovação desse órgão colegiado. Entende-se, dessa forma, que o CSVU se configura como um espaço de participação relevante para a discussão da vida acadêmica e que pode propor ações junto à administração central e aos Conselhos Superiores.

5.3.2 Espaços informais de participação

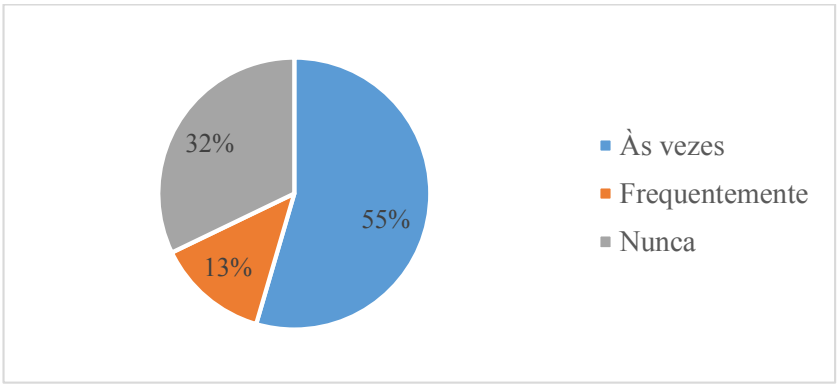
Os resultados da pesquisa permitem inferir que os estudantes de maneira geral acompanham a execução das atividades junto à Proae, seja nas cobranças por serviços, nas explicações sobre resultados dos processos seletivos ou mesmo nas mobilizações/ocupações realizadas na Reitoria para reivindicarem o aprimoramento dos programas. Nas entrevistas com os gestores e funcionários do órgão, foi notável a percepção de que se trata de um público "exigente" e que não aceita "qualquer tipo de justificativa" para supostas perdas de seus direitos.

As lideranças estudantis entrevistadas afirmaram que participam de reuniões em que levam a pauta dos usuários dos programas de permanência. Todavia, ressaltam que a atuação mais forte se dá por meio de mobilizações e pressões frente à universidade, conforme referido. Esse dado pode ser melhor observado pelos maiores níveis de participação dos estudantes quando se tratava de mobilizações/manifestações em favor das melhorias dos programas de assistência estudantil.

Desse modo, apesar de apenas 13% dos estudantes-usuários assinalarem que participam "frequentemente" de algum tipo de mobilização/manifestação em defesa das políticas de

permanência na UFBA, 55% apontaram que participam "às vezes", resultados esses que demonstram níveis mais elevados de participação, se comparadas a outras formas de envolvimento, como aquelas que ocorrem por meio de sugestões para a regulamentação da política[63]. Já 32% dos respondentes destacaram que "nunca" participaram de movimentos com o intuito de promover protestos e enfrentar as decisões da gestão da universidade.

Gráfico 4 – Participação dos estudantes-usuários da política em algum tipo de mobilização/manifestação em defesa das ações de apoio à permanência na UFBA (N=420)

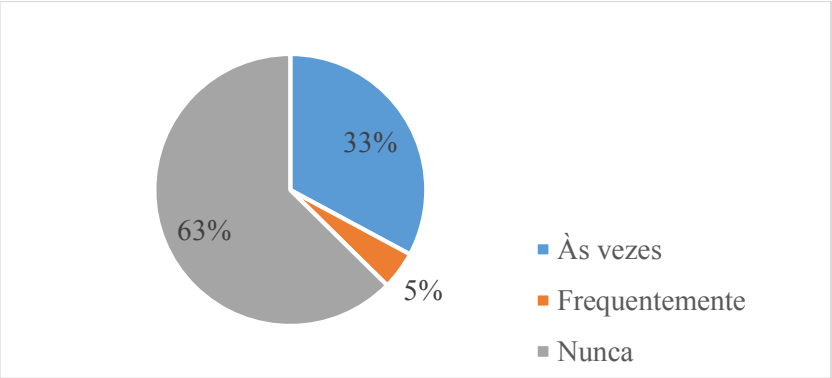


Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Ao recorrer a um caso concreto recente, como o da elaboração da Minuta de Assistência Estudantil, na qual se teve ampla abertura para a participação dos atores, vê-se que 63% dos estudantes afirmaram não ter participado, 33% disseram "às vezes" e 5% indicaram que nunca participaram dessas discussões.

[63] Quando os estudantes foram questionados sobre a participação em algum tipo de decisão sobre a execução dos serviços da Proae, os resultados mostram que 65% dos respondentes afirmaram "nunca" terem participado de processos decisórios dessa natureza, 30% apontaram que participou "as vezes" e 5% dos estudantes afirmaram que participam "frequentemente".

Gráfico 5 – Participou/participa das discussões com fins de elaboração da Minuta que propõe a regulamentação da Assistência Estudantil na UFBA
(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Portanto, constata-se que, quando há participação coletiva para algum tipo de manifestação/mobilização, como o exemplo da ocupação da Reitoria, tem-se maior adesão dos estudantes. No caso de uma participação direta com sugestões para a elaboração do documento de regulamentação da política, tem-se uma adesão com menor incidência.

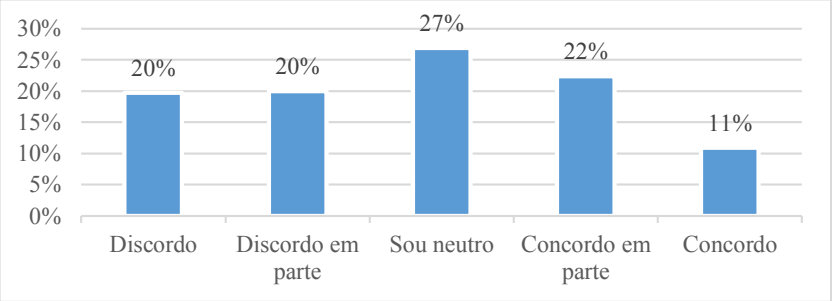
Vale ressaltar que, durante o ano 2016, quando foi feita a coleta de dados desta pesquisa, percebeu-se ampla divulgação dessa proposta de elaboração da Minuta por meio do próprio *site* e também por meio de listas de endereços eletrônicos. Os fatores que influenciam os níveis de participação na execução de uma política como esta são os mais diversos, que vão desde o interesse pessoal, a dificuldades em conciliar horários de reuniões com os de estudo, dificuldades no acesso às informações, falta de formação crítica que proporcione uma consciência sobre a necessidade de se envolver com a política, dentre outros. Por outro lado, do ponto de vista da gestão, há um custo na coordenação desses processos que, muitas vezes, são permeados por conflitos de ideias e até mesmo atrasos na formulação de determinadas propostas.

Um indício relevante sobre as formas de participação foi observado quando os representantes estudantis relataram casos em que eles são pressionados por colegas discentes para participarem ativamente dos processos decisórios. Um caso concreto desses conflitos ocorreu quando alguns discentes entenderam que não houve participação efetiva das lideranças estudantis na elaboração da Minuta da Política de Assistência Estudantil, em 2016. A discordância dos estudantes em relação à assertiva “Sinto-me bem representado pelas lideranças estudantis que se mobilizam em favor das políticas de permanência na UFBA” demonstra estas divergências entre os estudantes e as suas lideranças, uma vez que 40% deles “discordam” ou

“discordam em parte” desta assertiva. Esse percentual se apresenta superior ao daqueles que concordam totalmente ou parcialmente, qual seja, 33%.

Gráfico 6 – Sinto-me bem representado pelas lideranças estudantis que se mobilizam em favor das políticas de permanência desenvolvidas pela Proae/UFBA

(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Assim, os processos de participação mais constantes ocorrem na informalidade nos espaços da universidade, nos diversos tipos de cobranças feitas a lideranças dos estudantes, a gestores e a funcionários no cotidiano de funcionamento do órgão. Todavia, questiona-se de que maneira esses processos têm impactado efetivamente a execução dos programas de permanência na UFBA. Sobre esse aspecto, notou-se alta compreensão de que os estudantes são ouvidos por gestores da Proae, contudo, as sugestões apresentadas, muitas vezes, não são colocadas em prática. Os três gestores entrevistados salientam que há abertura para a escuta dos estudantes em suas reivindicações, mas, normalmente, as demandas apresentadas se esbarram na limitação dos recursos financeiros.

Em meio a essas pressões e conflitos entre os atores, vale aqui ressaltar os avanços relatados pelas representações estudantis, quando afirmaram que houve participação na elaboração de editais para cursos de idiomas. Salientaram ainda que a pauta de reivindicação direciona para a ampla participação dos estudantes na definição e acompanhamento, por exemplo, de contratos com empresas terceirizadas que prestam serviços a Proae/UFBA.

Uma conclusão que se impõe, portanto, é a de que, além das demandas expressivas da assistência estudantil nos últimos anos, têm-se problemas de execução que demarcam certos entraves na relação entre os movimentos dos estudantes e a gestão da universidade. Nota-se, portanto, uma relação que se configura muitas vezes por conflitos, ora em razão dos estudantes exercerem pressão sobre as instâncias superiores da universidade para a melhoria dos serviços, ora pela defesa institucional dos gestores justificada na maioria das vezes pela limitação dos recursos e pelas próprias condições organizacionais de implementação que não são suficientes para atender as necessidades dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

É nesse sentido que as mobilizações coletivas ganharam força junto às lideranças políticas da universidade para atender a pauta de reivindicação dos estudantes. Em outros períodos históricos, as constantes manifestações e ocupações da Reitoria por estudantes usuários dos serviços de residência universitária da UFBA impactaram positivamente a manutenção dos serviços de restaurante e condições de moradia oferecidos pela UFBA (BRITO; CUNHA, 2008).

Esta tradição na luta dos estudantes herdadas nos períodos anteriores à expansão das ações de permanência na UFBA se reproduz na atualidade. Ademais, a participação dos estudantes moradores das residências universitárias e dos serviços de alimentação da UFBA se tornaram ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, importantes forças de mobilização e defesa da assistência estudantil na universidade.

Na busca por aprofundar no debate sobre as possibilidades de aprimoramento da política, recorreu-se a algumas análises feitas na perspectiva das teorias sobre implementação de políticas públicas. Segundo Ham e Hill (1993), os modelos centralizados, que definem regras de execução de cima para baixo, guardam limitações porque os próprios formuladores não têm conhecimento concreto dos contextos de implementação e das demandas que surgem no percurso da política. Por conseguinte, entende-se que determinadas decisões devem ser tomadas quando os fatos estão visíveis aos implementadores e, nesse sentido, os agentes que lidam diretamente com os usuários são mais bem preparados para a resolução de determinados problemas.

Nesse contexto, a participação social se configura como instrumento fundamental para o incremento desse processo, pois, conforme salienta Milani (2008), pode propiciar mecanismos de controle da qualidade dos serviços prestados, contribuir com a definição de prioridades em processos decisórios e também se constituir como espaço de formação política nas instâncias locais. Outro ponto que demonstra a relevância da participação na implementação de políticas públicas diz respeito ao envolvimento dos impactados pela política, conforme alerta Vaz (2011). Ademais, a escuta das necessidades dos destinatários é uma variável de considerável peso em razão das possibilidades de sugestões, concordâncias ou discordâncias relacionadas à execução das políticas públicas.

Na UFBA, um dos aspectos positivos observados, mais recentemente, é a valorização da experiência dos funcionários da Proae para a elaboração da Minuta de regulamentação da Política de Assistência Estudantil. Além disso, as práticas cotidianas dos funcionários nas microdecisões tomadas, na elaboração de editais, nos processos seletivos e no atendimento às demandas apresentadas por estudantes dão indícios desse processo de elaboração do desenho

da política durante a execução, mesmo que de maneira informal. Com efeito, a escuta dos destinatários pelos funcionários da Proae é central para o incremento da política, o direcionamento dos recursos e para as estratégias de implementação. Ademais, são os estudantes quem vivenciam a política nas formas como é implementada.

5.4 CONCEPÇÕES DOS IMPLEMENTADORES SOBRE A POLÍTICA

O pressuposto de que os contextos locais influenciam a implementação das políticas públicas é o principal fundamento que conduziu à análise do conjunto de subdimensões relacionadas às concepções dos implementadores sobre as políticas de permanência de estudantes na UFBA.

Na perspectiva de Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua atuam em razão de um conjunto de fatores. Dentre eles, pode-se citar a limitação dos recursos, as estressantes rotinas de trabalho, as condições oferecidas pela estrutura organizacional, as pressões de gestores e destinatários da política. Ademais, na perspectiva de Lipsky, esses funcionários públicos criam concepções sobre a política e justificam suas práticas de acordo com seus interesses, pressões institucionais e cobranças dos próprios usuários. Nesse sentido, esses burocratas determinam o acesso aos serviços prestados pelo Estado e, por isso, são importantes fontes de informação para compreender a implementação das políticas públicas. A depender de como os agentes concebem os princípios, objetivos e estratégias de execução dos programas e ações, associados aos constrangimentos e orientações institucionais, os processos de implementação e seus resultados podem se apresentar de maneiras distintas.

Nesta seção, sob a ótica dos aportes teóricos desta tese, busca-se analisar subdimensões relacionadas ao que se denominou de "visão de mundo dos agentes implementadores". É relevante salientar que essa dimensão de análise perpassa o trabalho e se constitui como uma categoria transversal já que os dados coletados emergem das formas como os atores concebem o processo de implementação da política. Todavia, com fins metodológicos, optou-se por operacionalizar esta dimensão analítica por meio das seguintes subdimensões: (a) conhecimento sobre a natureza da política; (b) conformidade dos implementadores com a política.

5.4.1 Conhecimento sobre a natureza da política

Na busca por compreender a visão de mundo dos implementadores acerca da política analisada, identificou-se valores e crenças relacionados a duas conceituações que remetem às principais funções da Proae e que deram nome às coordenações que operam na referida instância administrativa da UFBA. Ao partir da premissa de que essas concepções influenciam as práticas dos agentes implementadores (LIMA; D'ASCENZI, 2017), perguntou-se, por meio de entrevistas, como eles distinguiam as concepções de ação afirmativa e assistência estudantil no contexto de execução da política de permanência na UFBA.

De maneira geral, os resultados da pesquisa de campo sobre essa dimensão de análise evidenciam concepções difusas com relação à política implementada pela Proae, que se expressam nos conceitos de ação afirmativa, assistência estudantil, permanência material e permanência simbólica. Nesse sentido, do total de entrevistados (13) que responderam sobre essa subdimensão, viu-se que seis deles consideram que o conceito de ação afirmativa tem um sentido mais abrangente e apontam que as ações desenvolvidas na perspectiva da assistência estudantil são estratégias que operacionalizam as políticas de ação afirmativa. Três deles sinalizaram o contrário, que as políticas de assistência estudantil são mais abrangentes e as ações afirmativas são estratégias que visam a formação política e o empoderamento dos sujeitos. Dois dos entrevistados declararam apenas que estas perspectivas são complementares e um deles salientou que há pouca diferença conceitual nessas duas abordagens das políticas públicas.

A perspectiva que se entende as ações afirmativas como um conceito mais abrangente pode ser observada fortemente nas concepções da equipe gestora. Dessa maneira, a reflexão da Gestora 1 exemplifica essa concepção:

> *Dentro da visão da ação afirmativa como direito humano, a gente entende a assistência estudantil como uma das estratégias de ações afirmativas. As cotas e a assistência estudantil, materialmente, são uma estratégia de ações afirmativas; a permanência simbólica a partir do viés educativo dos cursos, do diálogo, das ações que envolvem o comportamento das pessoas é uma das estratégias; a elaboração de documentos específicos, como por exemplo, um código de proteção à mulher na UFBA, um código de combate à violência na UFBA; [...] todas essas ações, na nossa concepção, são estratégias de ações afirmativas* (Gestor 1).

Essa concepção de ações afirmativas expressa a argumentação da maioria dos entrevistados e tem sido difundida por estudiosos como Guimarães (2012), quando a compreende como toda e qualquer política que tem como objetivo promover o acesso e a permanência à educação, ao emprego e aos serviços sociais em geral de grupos estigmatizados.

O que se verifica nas concepções dos atores na UFBA é uma compreensão de que as políticas de permanência representam ações do Estado com a finalidade de inserção social de determinados grupos e não é vista somente em uma perspectiva da exclusão por razões socioeconômicas. Há uma forte compreensão de que os grupos que sofrem em razão de práticas discriminatórias devem ter ações específicas com vista a inserção social desses sujeitos.

Tais concepções, certamente, são transformadas e ganham fôlego a partir dos anos 2000, quando surgem novos cenários de inclusão na educação superior. Se, inicialmente, no referido período, eram fortes as pressões do movimento negro e organizações estudantis, nos anos subsequentes, fortalecidos com as pautas de reivindicações dos novos movimentos sociais, outros grupos sub-representados nos espaços de poder econômico e social ganham força nos debates e nas ações do Estado brasileiro. Com a finalidade de promover o enfrentamento das desigualdades, tomam-se como referência outros indicadores como gênero, orientação sexual, aparência física, pessoas com deficiência, dentre outros grupos estigmatizados.

Se ao longo do século XX, no Brasil, as políticas de assistência estudantil na educação superior foram restritas basicamente à oferta de serviços de moradia, assistência à saúde, transporte e alimentação (KOWALSKI, 2012), nos anos 2000 outras possibilidades de enfrentamento dos problemas de evasão e inserção de populações em situação de vulnerabilidade social e econômica entram para a agenda e se revelam nas concepções dos atores no *locus* de estudo.

Evidentemente, as políticas formuladas nos últimos anos na UFBA têm impactado as formas de conceber essas políticas de apoio aos estudantes para diplomação na universidade. As transformações nessas concepções se refletem nas falas dos entrevistados, quando, por exemplo, defendem a necessidade de enfrentar os diversos tipos de violência no ambiente acadêmico e que as ações afirmativas não se restringem ao mecanismo de ingresso por meio de cota racial como foi amplamente conhecida pelos meios de comunicação no período da sua institucionalização.

É nesse sentido que a Gestora 2 cita exemplos que justificam o desenvolvimento de ações da Proae voltadas ao enfrentamento dos diversos tipos de preconceito e discriminação: "a gente recebe estudante vítimas de racismo, vítimas de homofobia aqui, que choram, que dizem que não vão voltar para sala de aula enquanto aquele professor estiver lá" (Gestora 2). Nessa perspectiva, um dos entrevistados salienta:

> *Quando eu penso nas ações afirmativas, eu penso mais como forma de promoção de certos valores, seja certas iniciativas práticas, que dão foco a determinadas questões, especialmente*

> *sociais, seja através de recurso, de bolsas pra determinadas entidades, ou mesmo promoção política, de discussão na universidade, sobre questão racial, a questão de gênero etc.* (Funcionário 5)

A concepção de ação afirmativa expressa envolve o apoio material como mecanismo importante de superação dos desafios, o qual entende-se ser fundamental para a promoção da inclusão na educação superior. É relevante ressaltar que ações na perspectiva imaterial da permanência requerem apoio financeiro ou de serviços, como moradia, alimentação, transporte ou atendimento de saúde, para que o direito à educação superior seja garantido de maneira ampla, tanto com os recursos materiais quanto pelos aspectos mais subjetivos voltados ao sentimento de pertencimento ao espaço de formação acadêmica.

Outro dado relevante que emerge da presente pesquisa aponta para certa ambiguidade com relação às concepções sobre permanência. Foi observado que a maioria dos entrevistados (8) afirmou que a ação afirmativa está ligada à concepção de permanência "simbólica". Por outro lado, os mesmos entendem que a assistência estudantil está relacionada à concepção de permanência material nos serviços ofertados pela Proae. Para uma das entrevistadas, a assistência estudantil é colocada em prática com a oferta de benefícios em forma de bolsas, serviços e auxílios financeiros aos estudantes e as ações afirmativas se aproximam mais da "questão política, da questão do empoderamento dos sujeitos" (Funcionária 6). Tais perspectivas se aproximam das práticas de implementação desenvolvidas em cada uma das coordenações na Proae: CPAE e CAAED. Nesse sentido, quando se referem aos conceitos de assistência estudantil e ações afirmativas, vê-se uma forte percepção de que a primeira está ligada à permanência material, e a segunda, à permanência imaterial, o que demonstra concepções difusas acerca desses conceitos.

Todavia, vale enfatizar que as ações afirmativas são estratégias direcionadas à inserção social de grupos que sofrem algum tipo de discriminação que gera exclusão, de modo que esse indicador da condição social é utilizado para a redução das desigualdades. Assim, os diversos tipos de apoio financeiro são fundamentais para a efetivação dessas estratégias de inserção social e não devem ser restritas à ideia de valorização das diversas identidades por si.

Compete lembrar ainda que, na UFBA, o marco dos conflitos entre diferentes posições – ação afirmativa x assistência estudantil – se situa nos debates sobre a criação da Proae, quando a Reitoria da universidade propunha que o órgão fosse chamado de Pró-Reitoria de Ações Afirmativas; já o movimento dos estudantes e parte dos servidores fizeram o enfrentamento para que esta instância da universidade fosse denominada Pró-Reitoria de Assistência Estudantil. Segundo Pimentel (2013, p. 273), as discussões em torno da criação da Pró-Reitoria

de Assistência Estudantil "reacenderam o debate das relações entre assistência estudantil e ações afirmativas, com predominância de uma tendência majoritária à compreensão dicotômica entre classe e raça". Na visão do mesmo autor, essa dicotomia é marcadamente alimentada nos debates sobre ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras sob duas perspectivas paradigmáticas apresentadas como opostas: o universalismo e o particularismo. Na primeira, concebe-se a "luta de classes como referência de compreensão da história" e na segunda, tem-se como pressuposto os "conflitos raciais como referência para a compreensão da superação das teorias da mestiçagem presentes nas teses sobre a democracia racial no Brasil" (PIMENTEL, 2013, p. 280).

No contexto das políticas de inclusão na educação superior, essas diferenças conceituais permaneceram nos embates entre intelectuais, gestores públicos e estudantes que faziam frente a determinadas posicionamentos. De acordo com Rosemberg (2010), os argumentos contrários às ações afirmativas emergem do ideal socialista das políticas universalistas igualitárias. Assim, os argumentos contrários aludem à exacerbação do racialismo brasileiro, à diminuição da qualidade na formação, ao incentivo a práticas discriminatórias, "a perda dos ideais liberais de que 'vençam os melhores' ou, ao contrário, a perda do ideal socialista ou social democrata de políticas universalistas igualitárias" (ROSEMBERG, 2010, p. 15).

Esse antagonismo entre raça e classe aparece em experiências de ações afirmativas na educação superior e revela que a maioria dos intelectuais brasileiros que defendem o universalismo orquestrou o embate em favor da perspectiva de igualdade social como ideal para a redução das desigualdades raciais.

Esse debate parece distante de ser consensual na UFBA, pois as resistências à implantação de programas de ações afirmativas com recorte étnico-racial estiveram presentes durante esses anos de execução destas políticas. A análise de ambientes virtuais de informação/comunicação na UFBA, realizada por Décia (2013), mostrou o ressurgimento do debate após dez anos em que a primeira universidade instituiu o sistema de cotas, quando é aprovada a Lei n.º 12.711/2012 em nível nacional. O referido trabalho evidenciou que antes se reafirmava a posição contrária fundamentada na chamada "democracia racial", depois o discurso contrário à reserva de vagas se fundamentou na defesa da autonomia da universidade.

Portanto, a tese da democracia racial não corresponde às práticas de convivência no Brasil e vai na contramão das perspectivas que compreendem as marcas identitárias como elementos fundamentais para a diminuição das desigualdades sociais. Tais embates fazem parte da visão de mundo dos atores que atuam no órgão responsável pelas políticas de permanência na UFBA, quando se verifica certa fragmentação entre as concepções dos entrevistados. A

compreensão de que a assistência estudantil está voltada para a questão material e as ações afirmativas voltadas para as ações de natureza imaterial demonstra essa polarização ainda não superada.

Uma concepção que pode representar avanços nas formas de conceber as políticas de permanência, no intuito de superar essa fragmentação, pode ser exemplificada com a reflexão da Gestora 3:

> *Então, desde a **permanência material** mesmo, que é a questão como, auxílio transporte, auxílio moradia, auxílio alimentação que permite a permanência material, como também a **permanência simbólica**, no sentido de que a retenção dos alunos ou a evasão não se dá apenas pela questão material, se dá também por estereótipos, por valores que circulam na nossa cultura e que muitas vezes tem impacto na vida deste estudante. Então a gente atua nestas duas áreas, anteriormente, apoiado muito na questão material, mas, hoje a gente já está começando a entrar um pouco nessa questão dessa permanência simbólica, que é importante, tão importante quanto a material.* (Gestora 3) (Grifo nosso)

Apesar de ser um avanço, essas formas de conceber a permanência nas dimensões material e imaterial ainda são evidentes na dicotomia entre a perspectiva de políticas universalistas, mais voltadas à assistência, e às políticas particularistas com enfoque em outras demandas. Nesse sentido, vê-se que nas concepções dos atores que atuam na Proae, aparecem expressões ora ligadas à ideia de assistência estudantil, ora ligadas às ações afirmativas com significados distintos. Inquietou saber de que forma tais concepções se materializam nas práticas da política, questão que será respondida na Seção 5.5, quando se discorre sobre as "Evidências sobre a política implementada".

Entende-se, nesta tese, que as políticas de permanência devem atender a essas duas abordagens, ademais, trata-se de perspectivas que na maioria das vezes se tornam complementares na execução da política. Por conseguinte, a efetivação de políticas de ações afirmativas se dá também por mecanismos de apoio financeiro para os estudantes.

Ao recorrer aos estudos sobre implementação das políticas de permanência na educação superior, viu-se que estes enfocam na análise do PNAES, principalmente, por este se constituir na maior fonte de financiamento dessas políticas. Dentre esses estudos (TERRA, 2015; OLIVEIRA, 2016; REIS, 2016; JESUS, 2016), viu-se que a perspectiva da assistência estudantil com foco no apoio material é predominante. Nesses estudos, não se observou discussões na perspectiva das ações afirmativas ou voltadas ao que se denominou de permanência imaterial, conforme discussões têm sido empreendidas na UFBA. Além disso, Oliveira (2016) destaca a predominância de assistentes sociais como implementadores da política, as quais apareceram como funcionários estratégicos, em face de se apresentarem em

maior número e ocuparem funções de gestão das ações tanto na Reitoria quanto nos *campi* do IFPI. Nesse sentido, a formação dos profissionais da referida instituição se distingue em certa medida da formação do quadro de profissionais na UFBA, quando a CAAED apresenta um número de três profissionais que participaram da pesquisa, com formação na área de pedagogia e que foram alocados para o cargo de técnico em assuntos educacionais.

Uma reflexão que pode ser feita é com relação à distinção de práticas de assistência social e assistência estudantil. Certamente, a atuação preventiva na proteção daqueles que estão em situações de risco social, com a finalidade de garantia de direitos sociais e promoção da cidadania (SPOSATI, 2004), estão amplamente relacionadas às práticas do serviço social. Todavia, a garantia de tais direitos quando relacionados a fins de formação acadêmica na educação superior passa a ter uma natureza que se aproxima do que se convencionou chamar de assistência estudantil. Trata-se de mecanismos de apoio aos estudantes para permanecerem e concluírem seus cursos de graduação e não podem ser restritos à oferta de serviços de moradia, alimentação, transporte e saúde, sem que estes estejam vinculados aos processos de formação humana próprios das instituições de educação superior.

Contudo, a ocorrência de práticas de assistencialismo foi mencionada por parte dos entrevistados como um dos problemas que precisam ser observados, orientados mediante formação e conscientização dos funcionários. Uma das entrevistadas é enfática ao afirmar que se deve afastar as formas de conceber o estudante como "coitadinhos" ou "pobrezinhos" e ressalta a importância de orientar o estudante para o exercício da autonomia (Gestora 1). Trata-se de práticas de servidores que muitas vezes são resultantes da ideia de assistencialismo, concepção amplamente difundida nas práticas do serviço público, conforme mencionado no capítulo 2, e que precisa ser superada nos serviços de assistência estudantil.

Outro aspecto relevante é o da necessidade de não tornar a assistência estudantil uma ação de assistência social exclusivamente. Desse modo, há um ponto de conflito nas discussões entre os servidores e estudantes sobre a necessidade de se vincular a manutenção dos benefícios em razão do desempenho acadêmico, estratégia que, no caso da UFBA, sofre fortes resistências das lideranças estudantis. Estes consideram que o uso do desempenho acadêmico para a renovação de bolsas não é um critério justo, e argumentam que todos os estudantes usuários da política precisam dos serviços e que o baixo desempenho pode indicar outra necessidade do estudante que, muitas vezes, requer algum tipo de acompanhamento seja de natureza pedagógica ou mesmo psicológica.

Essas formas de conceber a política de permanência podem gerar microdecisões individuais que não representam a política em sua origem ou as orientações da gestão do órgão.

De algum modo, podem influenciar as práticas discricionárias, ora para atender a determinados interesses ou concepções mais ligadas a suas crenças, ora voltadas à garantia do direito nas formas do regramento institucional estabelecido. Esses resultados reforçam a compreensão de que uma política pública está em constante reconstrução (LOTTA, 2010), mesmo quando há um processo de formulação consolidado. Isso se dá, sobretudo, em razão das diferentes mãos pelas quais atores interpretam, tomam pequenas decisões e definem diferentes formas de atuação, conforme observado na UFBA.

Por conseguinte, na UFBA, vê-se que essas concepções dos atores foram forjadas pela própria política formulada e pelos movimentos em favor das ações afirmativas na educação superior nos últimos anos, de modo que essas formas de conceber as políticas de permanência prevalecem nas ideias desses agentes públicos. Sustenta-se, com base nos dados empíricos, que as ações desenvolvidas pela CAAED são impactadas pelas concepções dos implementadores em consonância com estrutura normativa da Proae, a qual empreende esforços para que práticas dessa natureza sejam desenvolvidas, mesmo que o principal mecanismo de financiamento – PNAES – defina diretrizes direcionadas, predominantemente, à permanência material, conforme tem ocorrido.

5.4.2 Conformidade dos implementadores com a política

Um dos aspectos que influenciam fortemente os processos de implementação são os níveis de aceitação da política pelos implementadores. Lima e D'Ascenzi (2017) indicam que políticas com um baixo grau de apoio dos funcionários públicos são fortemente propícias a conflitos e boicotes, por exemplo, e esses fatores são considerados relevantes para mudanças nos processos de interpretação da política por esses agentes.

Na busca por avançar na compreensão sobre os fatores que influenciam a execução, verificou-se a conformidade dos implementadores com a política analisada. Os dados demonstraram que dos 13 entrevistados diretamente ligados ao órgão de execução das ações (3 gestores e 10 funcionários), todos afirmaram que a política de permanência representa um avanço no processo de democratização do acesso à universidade pública, o que demonstrou uma percepção altamente disseminada com relação à adequação da política às demandas dos usuários e à necessidade de expansão e aprimoramento das ações do órgão executor.

Ao se referirem às ações de apoio à permanência como determinantes para que os estudantes concluam seus cursos de graduação, foram comuns expressões como "política fundamental", "muito boa", "de suma importância", "revolucionária" ou "que tem papel

indispensável" na formação acadêmica dos estudantes, de modo que a veem como "um avanço percebido na última década". Os entrevistados descrevem o percurso da política, que teve influência de movimentos sociais articulados com lideranças intelectuais e gestores que impulsionam mudanças no cenário da educação superior brasileira. Sobre esse processo que o consideram uma conquista, discorre uma das entrevistadas:

> *A gente tem movimentos que são criados, que deram uma força para que o sistema de cotas fosse implantado e depois para que a gente tivesse uma lei com cotas nas universidades. Então ele se faz porque as pessoas tão se mobilizando [...]. É uma grande possibilidade de incluir segmentos que foram, por muitos anos, excluídos do acesso ao que é um serviço público e de qualidade: a universidade pública* (Funcionária 1).

A entrevistada exprime uma compreensão da política de permanência articulada com o movimento que influenciou a instituição de programas de ações afirmativas no país, ao fazer referência à Lei n.º 12.711/2012, aprovada em âmbito nacional após as iniciativas das universidades instituírem programas independentemente de um regramento nacional.

Na experiência das políticas de permanência na UFBA, as concepções dos atores apontam que os programas de permanência "contribuem para garantir que o estudante fique na universidade" e conclua seu percurso acadêmico (Funcionária 6), mesmo "diante de todas as dificuldades sociais" (Funcionário 7). Portanto, os dados demonstram que há alta compreensão de que se não fossem as ações de permanência desenvolvidas pela Proae, muitos estudantes teriam abandonado a universidade, por falta de condições minimamente suficientes para darem segmento à formação acadêmica.

A premissa de que a conclusão de um curso de graduação amplia as chances de obtenção de melhores empregos e remuneração (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2008) emerge nas falas dos entrevistados, quando se verifica compreensão de que o acesso à universidade significa, além da ampliação das possibilidades de formação humana, inserção social de jovens que historicamente não acessaram esse nível de ensino. Em síntese, entende-se que essa alta aceitação da política pelos agentes impacta positivamente a implementação, pois esses atores a entendem como uma conquista e não como uma imposição da administração central. Nas seções seguintes, algumas evidências sobre a política indicarão que as diretrizes externas à UFBA definidas por meio do PNAES e a herança de políticas precedentes de assistência estudantil têm impactado fortemente às ações que se expressam na perspectiva da permanência material.

5.5 EVIDÊNCIAS SOBRE A POLÍTICA IMPLEMENTADA

A implementação de políticas públicas pode ser observada nas formas como o usuário a experiencia. Com base nesta premissa, as perspectivas dos estudantes-usuários da política sobre os processos de execução se tornam elementos relevantes e até mesmo determinantes para a compreensão do objeto de estudo. Ademais, o processo de execução pode ser observado nas formas como a política é entregue ao usuário (WINTER, 2010). É nessa dimensão de análise que se pode verificar ainda as transformações da política ao longo do seu percurso, ao considerar a estrutura normativa editada durante as fases da formulação e sua materialização por meio das ações dos implementadores.

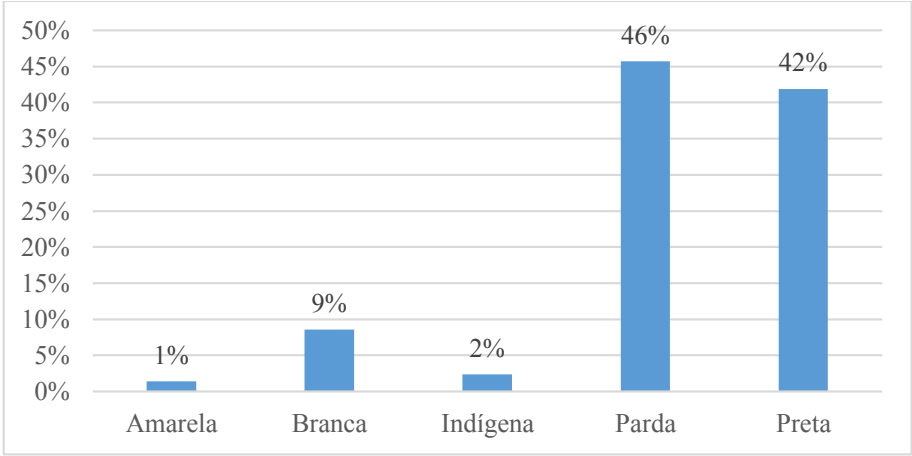
Portanto, buscou-se apresentar dados que mais se aproximam da perspectiva dos estudantes-usuários sobre a sua implementação, ao tempo em que se elencam elementos para análise das transformações da política, a partir das dimensões descritas e analisadas em seções anteriores. Esta seção aborda o perfil dos estudantes e as principais ações/atividades das quais participam esses destinatários da política.

5.5.1 Perfil dos usuários

Ao considerar que a implementação de uma política pública pode ser analisada em uma perspectiva mais prática, na qual se verificam os produtos da implementação, o atingimento das metas e o desempenho dos implementadores (WINTER, 2010), para compor esta seção, recorreu-se aos dados coletados por meio do questionário aplicado com 420 estudantes-usuários dos programas de permanência ofertados pela Proae da UFBA, conforme assinalado na metodologia. Os dados coletados por meio desse instrumento permitiram mapear características dos usuários da política, no intuito de contrastar com alguns aspectos da política normatizada.

Ao buscar compreender o perfil do estudante-usuário das políticas de permanência na UFBA a partir do indicador cor/raça, verificou-se que a maioria se autodeclarou negro – preto e pardo –, com percentual de 88% dos respondentes, conforme Gráfico 7. Os brancos são representados com percentual de 9%, indígenas, 2%, e amarelos representam 1% da amostra.

Gráfico 7 – Perfil do estudante usuário das políticas de permanência da UFBA, de acordo com o indicador cor/raça
(N=420)

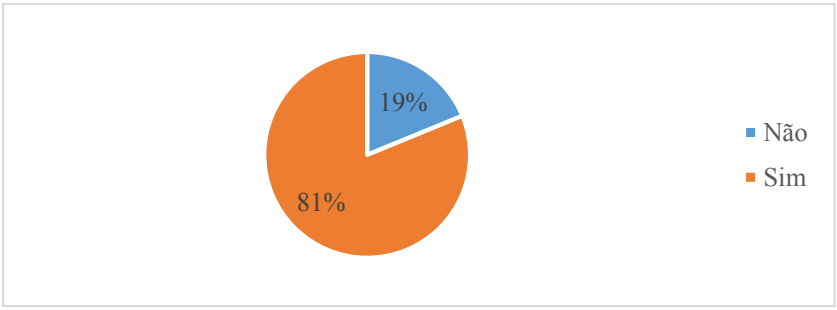


Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Esse dado chama a atenção porque nas normativas da política de permanência, esse indicador se apresenta. No Programa de Ações Afirmativas (2004), por exemplo, definiu-se que os programas de apoio à permanência deveriam contemplar, no mínimo, o percentual de 30% de estudantes negros. Portanto, se tomar como referência esse documento que dá origem à política de ações afirmativas, os dados do ano 2016 revelam um percentual significativamente superior, com a maioria dos estudantes-usuários da política que se autodeclaram negros.

Nessa mesma direção, os dados, sobre a forma de ingresso dos estudantes-usuários, demonstram que a maioria (81%) dos assistidos ingressou na universidade por sistemas de cotas e 19% se declaram não cotistas.

Gráfico 8 – Forma de ingresso na universidade (cotista/não cotista)
(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

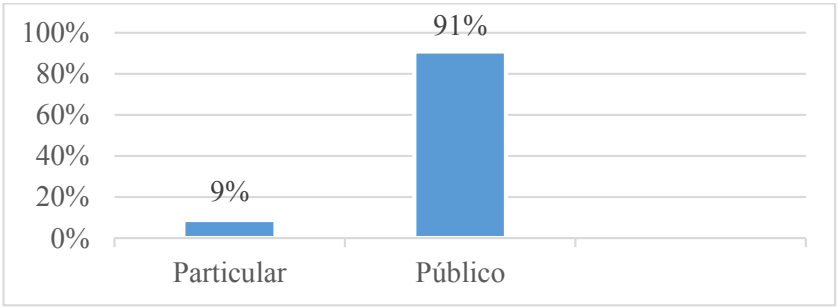
Cumpre salientar que a institucionalização do programa de reserva de vagas, a partir de 2005, resultou em transformações no perfil do corpo discente na UFBA. Ao retomar históricos sobre a evolução desse indicador, vê-se que os percentuais de estudantes que se autodeclararam

negros – pretos e pardos – aumentam de 57,4%, em 2004, para 69,9%, em 2011, segundo os dados da própria UFBA. Em 2007, quando a universidade aderiu ao Programa Reuni, foram definidas metas para os programas de assistência estudantil. Dentre elas, a UFBA deveria ofertar 50% desses programas para estudantes cotistas e o outro percentual de 50% dos programas direcionados à estudantes não cotistas em situação de vulnerabilidade social e econômica. Nesse sentido, apesar de essas metas definirem metade das vagas para os estudantes cotistas, o que se verifica em 2016 é a superação desse percentual por parte dos estudantes que ingressaram por sistema de reserva de vagas, quando se constata que 81% deles são usuários das políticas desenvolvidas pela Proae.

A análise demonstra um significativo crescimento da demanda por ações de apoio material, o qual tem resultado em uma "constante disputa" dos estudantes nos processos seletivos que visam acessar algum tipo de programa de assistência na Proae. Nessa perspectiva, os resultados vão na direção do que parte da literatura (MAJONE; WILDAVSKY, 1984; LIMA; D'ASCENZI, 2014) aponta como "racionalidade limitada" dos formuladores de políticas. Nesse caso, quando são definidos percentuais de 50% para estudantes não cotistas, vê-se que os formuladores não previam que haveria forte disputa por vagas de assistência estudantil e que pudesse haver uma tendência a se priorizar àqueles que mais precisam nos processos seletivos. É nessa ótica que os instrumentos de planejamento muitas vezes são vistos como um ponto de partida para a experimentação da política e que no decorrer do percurso as regras e estratégias podem ser alteradas. Os problemas sociais somente são identificados, concretamente, na medida em que os processos de intervenção ocorrem, na tentativa de solucioná-los e as estratégias de intervenção na realidade só são aprimoradas durante a operacionalização da política. Nessa perspectiva, os processos de adaptação da política são considerados intrínsecos ao processo de execução, por mais que os controles centralizados sejam rigorosos.

Ao buscar compreender como as decisões são tomadas pelos implementadores para que a política chegue aos usuários, identificou-se a origem do ensino médio – rede pública ou privada – dos estudantes usuários. Dos estudantes atendidos em programas na Proae, 91% cursaram o ensino médio em escolas da rede pública. Vale lembrar que esse percentual é superior ao de 81%, que representou os estudantes-usuários que ingressaram na UFBA mediante sistema de reserva de vagas, conforme referido.

Gráfico 9 – Tipo de instituição em que cursou o ensino médio[64]
(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

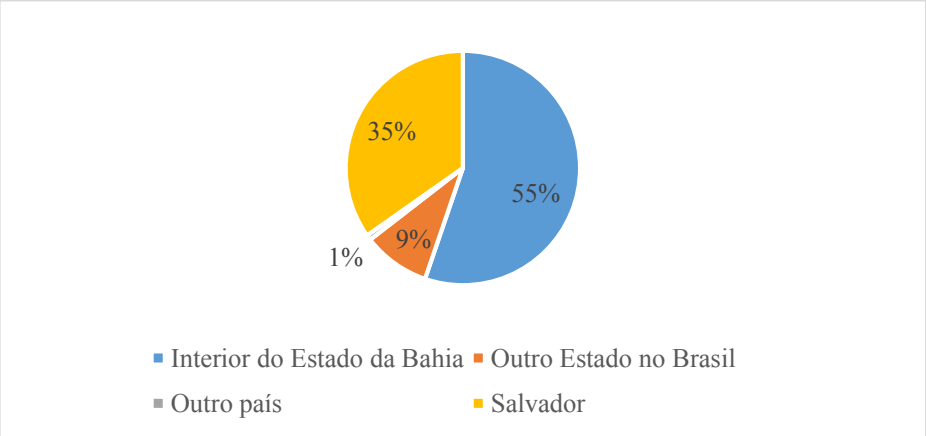
Um dado que chama a atenção é o de que 11% dos estudantes declararam ter cursado o ensino médio em instituições federais – não militares – os quais supõe-se que correspondem aos Institutos Federais de Educação Superior. Compete enfatizar que esses institutos se caracterizam fortemente por realizarem processos seletivos para ingresso e terem elevados indicadores de desempenho dos estudantes se comparados a outras instituições públicas que ofertam ensino médio. Em percentuais mais baixos (4%) aparecem perfis de estudantes que estudaram em instituições militares, como por exemplo, o Colégio Militar Estadual. Dentre esses estudantes que têm acesso a algum tipo de benefício na Proae, 10% declararam ter cursado o ensino médio na modalidade técnico-profissionalizante.

O perfil do estudante que cursou o ensino médio em escola pública tem sido um dos indicadores centrais nas políticas de ações afirmativas nas universidades brasileiras nos últimos anos, usado como requisito básico para que estudantes acessem à educação superior via sistema de cotas. Além disso, a própria normativa do PNAES define como público-alvo prioritário para acessar os programas de permanência estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, além de terem uma "renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior" (PNAES/BRASIL, 2007).

Com relação à origem geográfica dos estudantes, viu-se que 55% deles são oriundos do interior do estado da Bahia, 35% são naturais de Salvador e 9% vieram de outros estados da Federação (Gráfico 10), o que demonstra uma tendência à diversificação do público, se comparado a períodos anteriores, nos quais os programas de assistência eram, quase totalmente, destinados a estudantes do interior do estado da Bahia.

[64] Esta questão foi acrescentada ao questionário em um segundo momento da coleta, o que resultou em um número menor de respondentes, que totalizaram 269 respostas.

Gráfico 10 – Origem geográfica
(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Esse dado demonstra o notável crescimento do número de estudantes beneficiários dos programas de permanência que residem em Salvador. Com relação ao aumento desses percentuais, principalmente, dos estudantes oriundos de outros estados, supõe-se que tem forte influência do Sisu, que foi instituído na UFBA a partir de 2013.

Um dado que chama a atenção e que em parte foi apresentado na metodologia desta tese foi a alta incidência de estudantes atendidos pela Proae que cursam a graduação nas áreas de saúde, ou outros cursos de alta concorrência, como Direito, se comparados a número de estudantes beneficiários que cursam áreas de menor concorrência, como as áreas de artes, Pedagogia e Filosofia.

Em números absolutos, na amostra (N=420), identificou-se 30 estudantes do curso de Medicina e 22 do curso de Farmácia, 10 do curso de Odontologia e 10 do curso de Psicologia que são beneficiários dos programas de permanência na Proae. O curso de Direito aparece com 18 estudantes atendidos pela Proae. Já os cursos de artes têm menor incidência de beneficiários – com quatro estudantes de Música, três de Artes Visuais e um de Dança. Identificou-se ainda quatro estudantes que cursam Pedagogia e três que cursam Filosofia e são beneficiários dos programas. Contrário a esta lógica de que os cursos ditos de maior prestígio social têm maiores índices de estudantes atendidos pelos programas de permanência, aparece o curso de Serviço Social com 18 estudantes, de modo que se iguala à quantidade de beneficiários do curso de Direito.

Esses dados provocam reflexões sobre a discricionariedade dos agentes implementadores, quando estes tomam decisões com base no regramento da política, nos

constrangimentos institucionais que emergem da gestão do órgão executor e em suas visões de mundo sobre a política. Esses dados podem dar indícios de certas preferências desses agentes por determinados perfis de estudantes ou áreas do conhecimento, em razão do que eles pensam sobre a política. Tais preferências podem interferir de maneira relevante nas microdecisões tomadas pelos referidos implementadores. Nesse sentido, questiona-se se a alta incidência de estudantes beneficiários do curso de Medicina – se comparada ao número de estudantes da área de artes, por exemplo – tem relação com as concepções dos implementadores. Uma das problemáticas para futuros trabalhos de pesquisa é a possibilidade de explicar se esse fenômeno tem relação com o valor de determinados cursos na sociedade ou com a crença de que determinadas áreas podem promover maiores ou menores processos de emancipação social na perspectiva dos implementadores de políticas públicas.

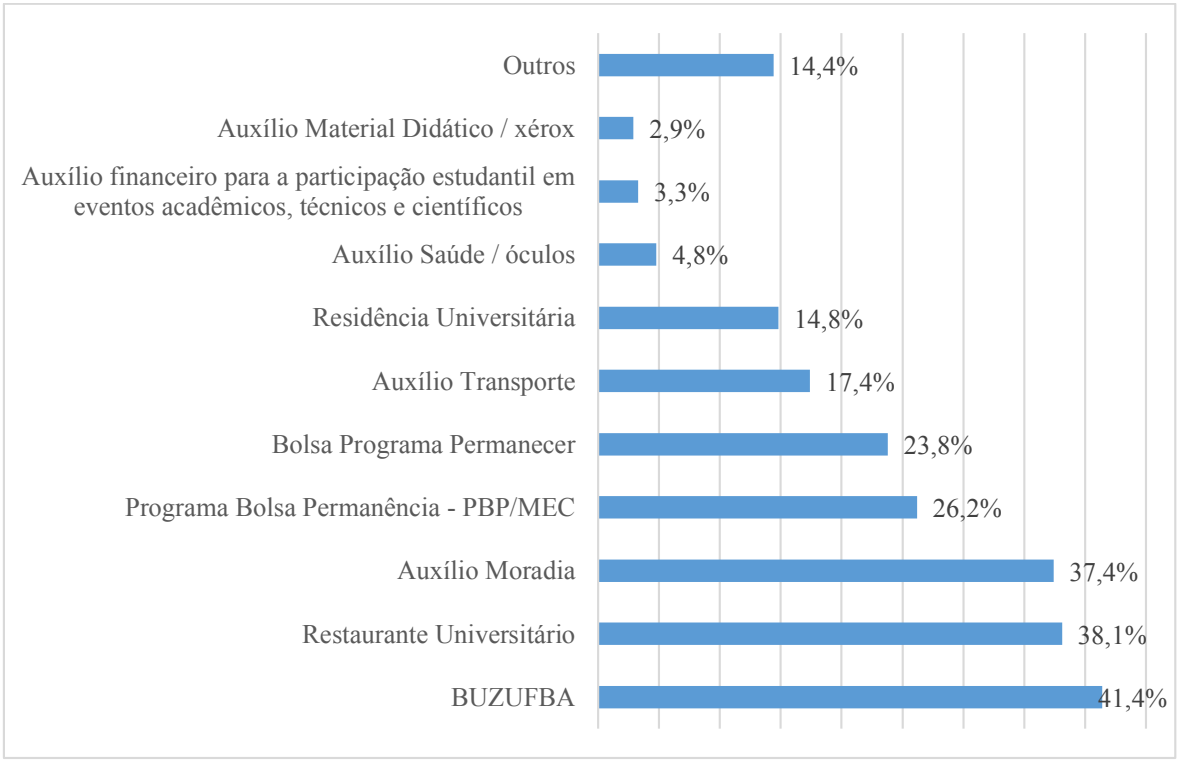
Entretanto, de maneira geral, vê-se que os estudantes que são atendidos pelas políticas de permanência na UFBA, em sua maioria, cursaram o ensino médio em escolas públicas, são negros e ingressaram por sistema de reserva de vagas. A caracterização desse perfil de estudantes permite inferir que a política atende aos princípios e finalidades de inclusão social e supera metas estabelecidas em documentos normativos da política, como o próprio Programa de Ações Afirmativas, o Reuni e o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFBA. Nesse sentido, os dados apontam para a concepção de política que se baseia fortemente nos princípios da equidade, quando direciona as ações do Estado para determinados grupos sociais que necessitam efetivamente de políticas de inserção social, como é o caso das ações de apoio à permanência na universidade.

5.5.2 Produtos da implementação

Ainda no intuito de verificar como a política implementada se manifesta para os usuários, buscou-se identificar os tipos e benefício recebidos pelos estudantes por meio da Proae. Com base no entendimento de que a política de permanência pode ser ofertada tanto na perspectiva material quanto na perspectiva imaterial, elaborou-se dois tipos de questões que foram listadas a partir das entrevistas realizadas com os colaboradores. Um tipo abordou objetivamente as ações de apoio material que são voltadas à uma sobrevivência mais imediata. O outro focalizou as ações de apoio imaterial que estão associados à oferta de condições para a melhor convivência e enfrentamento dos diversos tipos de discriminação na universidade, como, por exemplo, a realização dos seminários temáticos e os atendimentos de natureza psicológica, social e acadêmica.

Com relação à perspectiva de apoio à permanência material, os dados evidenciam que 41% dos respondentes utilizam os serviços de transporte Buzufba. Em sequência, foram predominantes os serviços de restaurante universitário (38%), auxílio moradia (37%), Programa Bolsa Permanência do MEC (26%), Bolsa do Programa Permanecer (24%), auxílio transporte (17%), residência universitária (15%), conforme pode ser visualizado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Tipos de benefícios oferecidos pela Proae na perspectiva do apoio material para a permanência de estudantes em cursos de graduação na UFBA, em 2016[65] (N=420)



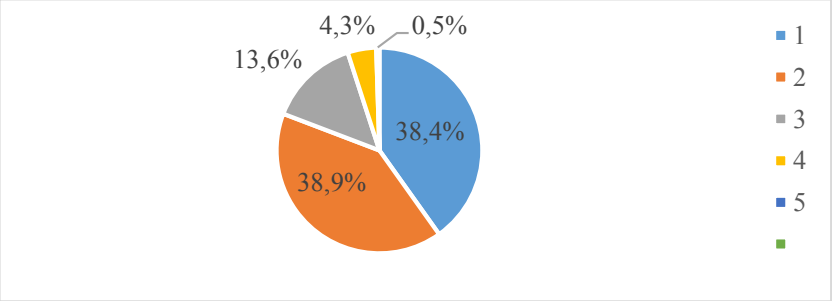
Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Em percentual menor, surgem tipos de apoio material como auxílio para participação de eventos (3,3%), auxílio material didático (2,9%) e auxílio saúde (3,8%).

Outro dado relevante para compreender como efetivamente a política chega aos usuários pode ser observado na identificação da quantidade de auxílios, serviços e bolsas – apoio material – acumulada pelos estudantes. Nesse sentido, constatou-se que a maioria recebe entre um e dois benefícios: 38,4% declararam receber um, 38,9% declararam receber até dois e 13,6% assinalam receber até três tipos. Percentuais menores indicam que alguns estudantes têm acesso a quatro (4,3%) e até cinco (0,5%) benefícios.

[65] Essa categoria outros representa a soma dos percentuais dos seguintes benefícios: Bolsa PEC-G; Creche; Bolsa Monitoria; Auxílio acolhimento; Auxílio financeiro para a realização de eventos estudantis; Bolsa Projetos Especiais; Auxílio Creche; Auxílio alimentação.

Gráfico 12 – Quantidade de benefícios recebidos por estudante-usuário dos programas da Proae[66] (N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017

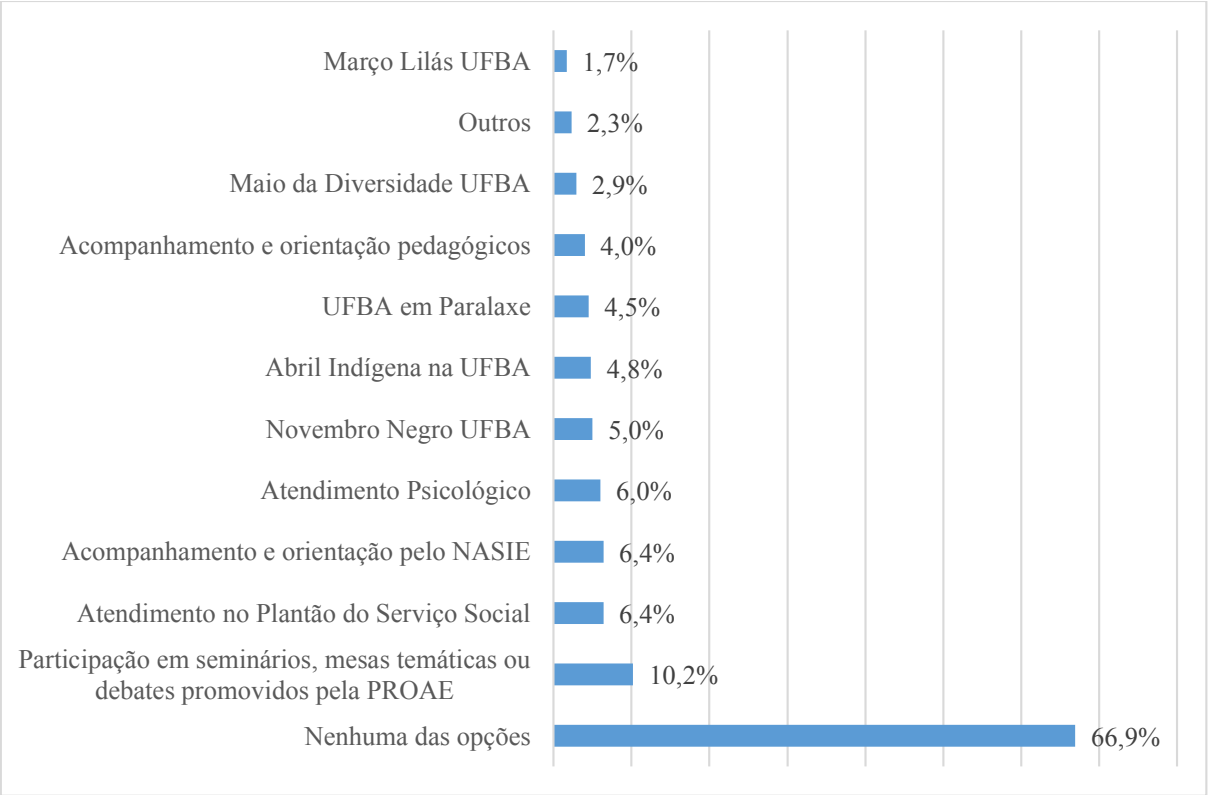
Talvez nesses últimos percentuais se tenha indícios de algum tipo de distorção da política, quando foram identificados na amostra, em números absolutos, dois estudantes que recebem cinco benefícios e 16 estudantes que recebem quatro. Esses dados podem expressar o acúmulo indevido, ao se comparar com os que se cadastram, mas não recebem algum tipo de apoio pelo órgão.

Ao recorrer à segunda pergunta, que apontava a oferta de condições imateriais para os estudantes permanecerem na universidade, a incidência de respostas foi significativamente menor, se comparada aos serviços de apoio material. Nessa perspectiva, os dados demonstram que 66,9% dos estudantes afirmaram não ter participado de atividades desenvolvidas com essa finalidade. Essa tendência fica mais evidente quando se verifica que apenas 10% afirmam ter participado de seminários e mesas temáticas promovidas pela Proae, 6% dizem ter atendimento no Plantão do Serviço Social, 4% têm acompanhamento e orientação pedagógicos, 6% recebem acompanhamento pelo NASIE e 6% são beneficiados por atendimento psicológico.

Com relação aos meses temáticos, que têm sido umas das principais ações promovidas pela CAAED, que se efetiva por meio de campanhas, debates e reflexões sobre a convivência e formação cidadã na universidade, verificou-se baixos percentuais de estudantes que participaram destas atividades, se comparados ao apoio material oferecido pela Proae. Nesse sentido, observou-se percentuais de 1,7% de estudantes que declararam ter participado do Março Lilás, 4,8% do Abril Indígena, 2,9% do Maio da Diversidade e 5% que participaram do Novembro Negro.

[66] Nesta tabulação foi excluído o serviço do Buzufba, por entender que esse é destinado a todos os estudantes da UFBA, sem necessidade de passar por algum processo seletivo na PROAE. Além disso, conforme descrito na metodologia, a obtenção dos endereços de *e-mail* a partir do banco de dados do processo de renovação dos benefícios dos estudantes, justifica os casos de programas que não houve respondentes ou que teve baixa incidência de respostas dos estudantes, como foi o caso do Serviço Creche, do qual não se teve acesso aos *e-mails* dos estudantes.

Gráfico 13 – Ações desenvolvidas pela Proae na perspectiva do apoio imaterial para a permanência dos estudantes em cursos de graduação na UFBA, em 2016
(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Esses percentuais, apesar de menores, expressam que essas atividades têm sido empreendidas na atual gestão da CAAED e indicam a preocupação da equipe gestora em ampliar os espaços de debates sobre os diversos tipos de discriminação no ambiente acadêmico. Todavia, principalmente com relação às campanhas realizadas em meses temáticos, estas se mostram com natureza pontual. São ações que chamam a atenção da comunidade para um determinado tema em uma data específica, porém não significa que o tipo de mobilização dos atores na universidade permanece durante os semestres letivos. Essas ações de permanência imaterial na UFBA se aproximam dos dias/meses temáticos comemorados na maioria das escolas da educação básica, nas quais se escolhe um tema com o objetivo de promover campanhas de "conscientização" ou de "resgate de valores culturais", sem que esses conhecimentos estejam presentes no cotidiano das instituições de educação de forma continuada.

Portanto, os dados permitem inferir que os processos e práticas de implementação da política na Proae se mostram enfraquecidos no que tange à mobilização da universidade para colocar em pauta os problemas ligados às desigualdades étnico-raciais e aos diversos tipos de

práticas discriminatórias existentes no ambiente acadêmico se comparadas às ações de permanência material. Por conseguinte, os achados reforçam a ideia de que o carro-chefe na Proae são ainda as ações no âmbito do que se convencionou chamar de assistência estudantil. Do ponto de vista da área da implementação de políticas públicas, entende-se que essa realidade concreta da predominância das ações de apoio material teve impacto, ora das políticas precedentes de assistência estudantil ainda conservadas na cultura organizacional da Proae, ora de maneira mais marcada, das diretrizes do PNAES, principal fonte de recurso para a execução dessa política na atualidade, o qual tem forte inclinação para a distribuição de bolsas e auxílios aos estudantes.

Na mesma direção dos achados da presente pesquisa, Décia (2013), em sua tese de doutorado, analisou os ambientes de informação/comunicação na UFBA voltados às ações de permanência e pós-permanência e verificou a predominância de informações sobre a permanência material, que se materializa na ideia de assistência estudantil na UFBA.

> A informação disponibilizada na UFBA não reflete os aspectos simbólico-culturais que envolvem a permanência qualificada de estudantes ingressos no PAAf [Programa de Ações Afirmativas] (o que está muito além da mera assistência estudantil) a exemplo de ações para apoio pedagógico, acesso à bens culturais que reflitam sua condição existencial e razões históricas da exclusão social, desenvolvimento de competências em comunicação e autoexpressão e outras voltadas a promoção de novas representações sociais e de solidariedade para quem enfrentou e enfrenta situação de vulnerabilidade socioeconômica (DÉCIA, 2013, p. 123).

Mesmo com o diferencial de um programa de ações afirmativas que previa ações de permanência, se comparada à maioria das universidades que instituiu sistemas de flexibilização do acesso para as minorias, reforça-se que, ao longo dos anos, a UFBA se distanciou dessas diretrizes voltadas às políticas étnico-raciais e as que compreendam as políticas de permanência não restritas à assistência prioritária dos estudantes.

Os processos de afiliação, por exemplo, emergem mais de estratégias desenvolvidas pelos próprios estudantes do que das ações institucionais para que ocorra a afiliação (DÉCIA, 2013). Desse modo, as conclusões de Décia (2013), com base nos dados sobre a visibilidade midiática dessas políticas na UFBA, indicam que "na percepção da comunidade interna ainda não se efetivou a legitimação das ações afirmativas como alternativa de inclusão e mobilidade" de estudantes de origem popular. Um dos pontos de entrave, segundo a autora, está relacionado ao que chama de "permanência qualificada", a qual não se tornou uma meta alcançada para a redução das desigualdades (DÉCIA, 2013, p. 179).

Ainda com relação à predominância de ações com enfoque no apoio material para a permanência dos estudantes, ao recorrer a parte da literatura que tem discutido as políticas de assistência estudantil (LEITE, 2008; 2012; NASCIMENTO; ARCOVERDE, 2012; DUTRA; SANTOS, 2017), o que se verifica são fortes críticas direcionadas ao que esses autores têm denominado de "bolsificação" da assistência estudantil na educação superior. Na perspectiva de Nascimento e Arcoverde (2012), por exemplo, esse processo de distribuição de bolsas nas mais diversas modalidades pode resultar no esvaziamento de ações que garantam efetivamente a permanência dos estudantes. A perspectiva de universalização dessa política é colocada pelos autores como ideal para a garantia dos direitos dos estudantes de modo que proporcione espaços de convivência coletiva entre os atores no ambiente acadêmico.

Portanto, constata-se que programas cujas atividades acadêmicas são articuladas à oferta de apoio material, a exemplo do Programa Permanecer na UFBA, representam alternativas para a superação da mera distribuição de auxílios financeiros que se aproximam de uma natureza assistencialista. Todavia, entende-se, nesta tese, que os debates e ações direcionadas ao público historicamente sub-representados na educação superior são alternativas, que podem contribuir na perspectiva da permanência imaterial desses estudantes e na diminuição dos processos de exclusão social. Outrossim, esta pode ser uma das formas de enfrentamento das desigualdades sociais resultantes do racismo, sexismo, capacitismo, LGBTfobia, idadismo, intolerância religiosa, dentre outras formas de discriminação que promovem exclusão social no universo acadêmico e na sociedade.

Em resumo, ressalta-se que os processos e práticas de implementação das políticas de permanência desenvolvidas pela Proae na UFBA são direcionados a estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica, conforme se prevê nos documentos da universidade e em diretrizes do Governo Federal. Em sua maioria, os destinatários são caracterizados com perfil de estudantes cotistas e oriundos de escolas públicas. Todavia, os achados demonstram a predominância de serviços, auxílios e bolsas que enfocam na permanência material dissociada de ações voltadas à formação acadêmica. Nesse sentido, observou-se o isolamento da CAAED no desenvolvimento de atividades com fins de apoio à permanência dos estudantes em cursos de graduação na UFBA.

5.6 PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Na tradição dos estudos sobre implementação de políticas públicas, as análises estão fortemente relacionadas à necessidade de aprimoramento dos processos político-administrativos (SOUZA, 2002; FARIA, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2013). Por conseguinte, os estudos que identificam os problemas de execução com o objetivo de sugerir novos percursos de implementação das políticas públicas são considerados relevantes na análise da implementação.

Nesta seção, evidencia-se os desafios identificados nos processos de execução da política ao se elencar problemas e sugestões propostos pelos atores envolvidos. Além disso, busca-se identificar as expectativas desses atores com relação à política na medida em que se analisa a relação entre o esperado e o alcançado na implementação das políticas de permanência de estudantes na UFBA.

Compete destacar que na descrição e análise dos dados, a partir da visão dos grupos de informantes – gestores, funcionários, representantes estudantis e estudantes-usuários –, optou-se por enfatizar as concepções dos estudantes-usuários. Isso se deu porque ao tratar das dimensões que influenciam a implementação da política em seções anteriores, a visão dos gestores e funcionários foi apresentada de maneira predominante. Portanto, nas próximas seções, dá-se maior foco nas perspectivas do público-alvo que experiencia a política, principalmente, por se entender que as concepções desses destinatários são centrais para a análise e provavelmente para o aprimoramento dos processos e práticas de execução.

5.6.1 Problemas de implementação

Conforme referido em capítulos anteriores, as políticas de permanência na educação superior brasileira, sobretudo a partir de 2007, passaram por transformações e tiveram forte impacto dos mecanismos de financiamento do PNAES. Esse programa do Governo Federal definiu diretrizes gerais, mas o regramento da execução ficou sob a responsabilidade das instituições de educação superior no país.

Pesquisas (TERRA, 2015; OLIVEIRA, 2016; REIS, 2016; JESUS, 2016) têm demonstrado diferentes formatos na implementação das políticas de permanência executadas por meio do referido Programa, que se constituem a partir de metodologias distintas a depender do contexto de implementação. As orientações gerais do Programa, definidas por meio do Decreto Presidencial n.º 7.234/2010, possibilitaram essa ampla adequação aos contextos.

Dentre os problemas que impactaram os processos de implementação identificados por Terra (2015), por exemplo, destacam-se a limitação dos recursos humanos e financeiros e a ausência de instrumentos de avaliação da política, que são vistas como desafios para o atendimento da crescente demanda emergida das políticas de acesso as IFES. Nas três instituições analisadas – Unifal, Unifei e UFLA –, foram verificadas diferenças no processo de implementação, principalmente, no que tange à quantidade e tipos de serviços/auxílios oferecidos, ao perfil dos usuários e às diferentes formas de definir o critério socioeconômico (TERRA, 2015).

A análise do processo de implementação na UFBA permitiu identificar os principais desafios elencados pelos atores que participaram do processo e, em parte, coincidem com os estudos citados anteriormente. Quando se buscou analisar as concepções dos gestores e funcionários acerca dos problemas de execução da política, emergiram respostas que coincidiram com determinados problemas identificados na dimensão condições organizacionais/institucionais, discutidos na seção 5.1. Dentre eles, destacam-se os entraves relacionados à insuficiência dos recursos humanos (5), à falta de sistemas informatizados específicos para a execução da política (5), insuficiência dos recursos financeiros para atender à demanda (4) e à inadequação da estrutura física dos espaços de execução da política. Outros aspectos são apontados com menor incidência nas respostas, como a excessiva carga de trabalho burocrático, problemas relacionados aos processos de seleção, dentre outros (APÊNDICE D). Nas respostas, ficaram evidentes esses problemas listados por gestores e funcionários, aspectos esses que puderam ser observados no cotidiano do órgão e nas conversas informais com àqueles que participaram como informantes da pesquisa e outros servidores da Proae.

Os representantes estudantis elencaram problemas de execução da política que em sua maioria coincidem com problemas apontados pelos gestores e funcionários. A relação desses problemas se traduzem também na "escassez dos recursos" (2), falta de estrutura física da Proae e dos prédios das residências universitárias (2), bem como o número reduzido de funcionários (2). Outros aspectos foram mencionados, de maneira esparsa, e revelaram as especificidades do olhar dessas lideranças sobre os problemas de execução da política. Dentre eles, destacaram-se: o atendimento inadequado de funcionários com os alunos; falta de apoio administrativo nas residências e RU; compreensão das demandas dos estudantes restrita ao recurso financeiro; pouco apoio a estudantes com problemas de saúde, dentre outros (APÊNDICE E).

Na busca por avançar na associação entre os tipos de resposta de acordo com os grupos de colaboradores, recorreu-se àquelas advindas do questionário aplicado com estudantes-usuários dos programas ofertados pela Proae. Do total de 420 estudantes que participaram como

informantes da pesquisa via questionário, 211[67] responderam à questão aberta e opcional que teve o objetivo de identificar os problemas de execução da política de permanência. Dessa maneira, esses resultados que se apresentaram também demonstram certas aproximações com àqueles apontados nas entrevistas – gestores, funcionários e representantes estudantis. Todavia, a linguagem utilizada e o foco das respostas apresentaram particularidades ligadas diretamente às necessidades desses estudantes que experienciam efetivamente a política. Desse modo, os problemas apontados nas entrevistas são traduzidos nas respostas desses estudantes como número insuficiente de benefícios (19,4%), falta de clareza na informação ou limitações nos processos de comunicação do órgão (19,4%), lentidão nos processos burocráticos de cadastro e seleção dos usuários (19,4%), valores dos benefícios defasados (8%), lentidão e atraso no pagamento (7,1%) (APÊNDICE F).

Os dados coletados por meio desses quatro grupos de informantes da pesquisa permitem afirmar que os problemas de implementação da política se concentram nos limites de atuação do órgão gestor em suas atividades técnico-administrativas e assistenciais. A limitação dos recursos financeiros, os problemas voltados à quantidade e qualidade dos recursos humanos e às condições de trabalho dos funcionários, que envolvem as condições técnico-operacionais e estrutura física coincidem com problemas de execução encontrados por Lima e D'Ascenzi (2017), ao analisarem uma política social voltada à humanização dos serviços de saúde, no Brasil.

Na referida pesquisa foi identificada a forte percepção dos agentes sobre a carência dos recursos humanos e da estrutura física das unidades, uma vez que os agentes se sentiam "apagando incêndio" ao desenvolverem suas ações. Em certa medida, essas percepções emergiam dos fluxos de acesso e atendimento definidos com base em critérios variados e forjados na experiência. Os autores indicam que "as características individuais" explicariam a manutenção dos serviços no contexto analisado e, desse modo, a implementação da política implicou na "mobilização de valores individuais nas decisões organizacionais" e na geração de uma grande variabilidade de condutas. Tais características do processo de implementação emergiram das configurações dos contextos locais que definiram objetivos e atividades com base em suas interpretações da política (LIMA; D'ASCENZI, 2017, p. 59). O caso da política de permanência na UFBA apresenta essas semelhanças nos problemas de execução, todavia, não foi verificada uma tendência ao voluntarismo ou à baixa qualidade dos recursos humanos, conforme apontam Lima e D'Ascenzi (2017) em seus achados.

[67] Dos 420 estudantes-usuários que responderam ao questionário, 209 optaram por não responder especificamente a esta questão aberta sobre os problemas de execução da política de permanência desenvolvida pela Proae.

Esses dados levam a reflexões sobre o papel dos "burocratas do nível da rua" na implementação de políticas que têm uma natureza descentralizada. Apesar de se considerar que essa perspectiva de implementação de política pode gerar metodologias de execução adequadas à realidade local, esse modelo pode resultar também em diferentes formatos que não atendam aos objetivos previstos acerca da política, em razão dos limites dos incentivos da estrutura normativa, das condições organizacionais e das próprias concepções dos atores, que influenciam a política em suas características individuais e em seus valores e crenças compartilhados na cultura organizacional.

Desse modo, em contextos de políticas com menores estratégias de controle na execução se levanta o debate sobre a autonomia dos agentes implementadores. Nesse sentido, Lotta (2010) apresenta reflexões em duas direções: a das possibilidades de os agentes agirem na ilegalidade e também de haver resolução de problemas que não são definidos no regramento da política:

> [...] quando tratamos da discricionariedade de práticas, estamos abordando algo que, no limite, pode gerar um processo de implementação ilegal ou fora de padrões regulamentados. Ao mesmo tempo, o exercício da discricionariedade pode abrir margem para que os burocratas adaptem as ações e, acima de tudo, tenham autonomia para resolver os problemas da forma necessária. Ou seja, por um lado, o controle da discricionariedade sobre as práticas ajuda a diminuir o exercício de ilegalidade ou mesmo a ação equivocada; por outro lado, o controle diminui a capacidade de adaptação e construção de ações a partir da necessidade constatada e das condições disponíveis no momento da prática. (LOTTA, 2010, p. 201).

A reflexão da autora levanta um dos dilemas centrais que alimenta o debate na análise da implementação de políticas públicas, que se situa no paradoxo entre concentração das decisões nos formuladores com pouca margem de autonomia dos agentes de rua – modelos *top-down* – *versus* a flexibilização do regramento para maiores margens de autonomia para quem executa a política – modelos *bottom-up*.

Outro problema apontado e que merece discussão diz respeito à lentidão nos processos administrativos da Proae. Se na visão de gestores e funcionários prevalece a ideia de falta de melhores condições de trabalho – que se traduz em poucos profissionais e infraestrutura inadequada –, para os estudantes, isso significa *lentidão nos processos administrativos*-burocratização – que se materializam no atraso do recebimento dos benefícios, principalmente, quando eles são aprovados e dependem dos serviços de moradia e alimentação, por exemplo. Esses atrasos se revelam nos processos que envolvem cadastro, inscrição em benefícios via

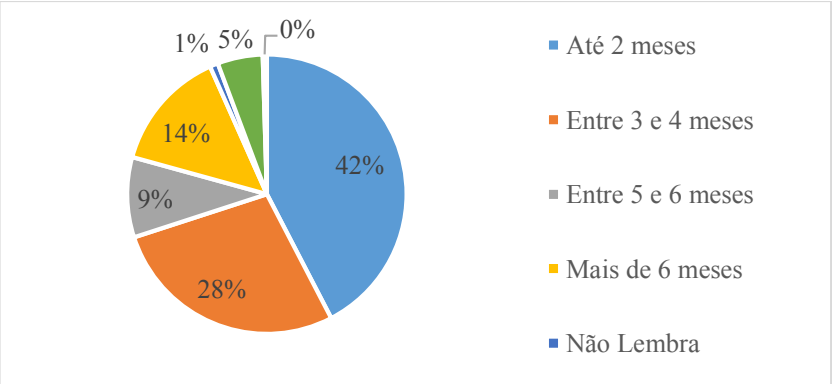
edital, resultados da seleção e liberação dos auxílios/serviços que muitas vezes provocam abandono dos cursos. O Estudante-usuário 2 apresenta esta reflexão:

> É notório que muitas pessoas desistem de participar da seleção de auxílios da Proae devido à baixa quantidade de vagas, isso se soma à dificuldade de cadastro também, são muitos documentos e isso complica muito (apesar de ser necessário), e se a pessoa não for selecionada por dois semestres seguidos ela tem que cadastrar novamente. (Estudante-usuário 2)[68]

Ainda sobre a espera dos resultados, um dos estudantes enfatiza: "a demora no resultado de auxílios, assim acabam gerando complicações para quem precisa de um local para morar e acaba desistindo do curso, quem vem do interior sente muita dificuldade de se adaptar na capital" (Estudante-usuário 41).

Esse aspecto fica melhor evidenciado quando os dados do questionário apontam, com percentual de 42%, para a predominância de estudantes que esperaram até dois meses para receber os benefícios. Por conseguinte, 27% afirmaram receber em até quatro meses, 9% afirmaram receber em até seis meses de curso. Um percentual significativo, com 13%, aponta que só recebeu algum tipo de benefício após seis meses de curso na graduação.

Gráfico 14 – Tempo de espera para receber o benefício após realização do cadastro na Proae (N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Se por um lado se verifica certos atrasos nos processos de seleção e disponibilização das bolsas, serviços ou auxílios, por outro, foi notável a sobrecarga de trabalho para os funcionários durante a realização desses processos de seleção. Por certo, esses atrasos identificados na execução dos processos seletivos impactam negativamente a vida acadêmica dos estudantes que pleiteiam uma bolsa para se manterem na universidade, principalmente, no primeiro

[68] Estas são respostas escritas pelos próprios estudantes-usuários, por meio do questionário *on-line*.

semestre de curso. Vale enfatizar que há uma disputa por vagas que são limitadas em razão da escassez dos recursos que são destinados à política. Desse modo, alguns estudantes aguardam a lista de espera para ter acesso ao benefício ao longo do curso e, portanto, justificam-se casos de estudantes que recebem algum tipo de auxílio ou serviço depois de dois meses matriculados na universidade.

Cumpre enfatizar que a pós-permanência também foi vista como um aspecto da política analisada que precisa ser contemplada em termos de planejamento e criação de estratégias de ação para a melhor condução dos egressos. Nas entrevistas, ficaram evidentes as situações em que os estudantes intencionalmente atrasam a saída da universidade em face das condições de permanência[69] oferecidas pela Proae, como moradia, alimentação e transporte, o que sinaliza a necessidade do aprimoramento das estratégias de implementação, de modo que considere as possibilidades de conscientização e apoio aos estudantes para o ingresso no mercado de trabalho ou na pós-graduação.

Outro problema de implementação, que aparece com alta incidência na perspectiva dos estudantes e não aparece nas falas de gestores e funcionários, diz respeito aos entraves na *comunicação/informação* da Proae, tanto nos dispositivos do *site* quanto nos formatos dos editais e nas informações passadas pessoalmente aos estudantes por funcionários do órgão. Além disso, apontam que as informações sobre os editais e processos seletivos disponíveis no *site* não são explicativos/objetivos e que os estudantes, mesmo ao procurarem informações com servidores na Proae, muitas vezes, não conseguem esclarecimentos sobre os procedimentos de cadastro e inscrição por meio dos editais.

Essa temática voltada aos desafios da informação/comunicação na execução das políticas de ações afirmativas na UFBA foi discutida na tese de doutorado defendida por Décia (2013). O trabalho analisa a "visibilidade midiática oferecida pelo ambiente virtual da UFBA aos mecanismos institucionais de permanência e pós-permanência estudantil na educação superior" e discorreu sobre a percepção da comunidade interna sobre ações afirmativas como alternativa de inclusão e mobilidade social de estudantes de origem popular. Trata-se de uma pesquisa realizada a partir do estudo de caso no curso de Odontologia com o qual os resultados

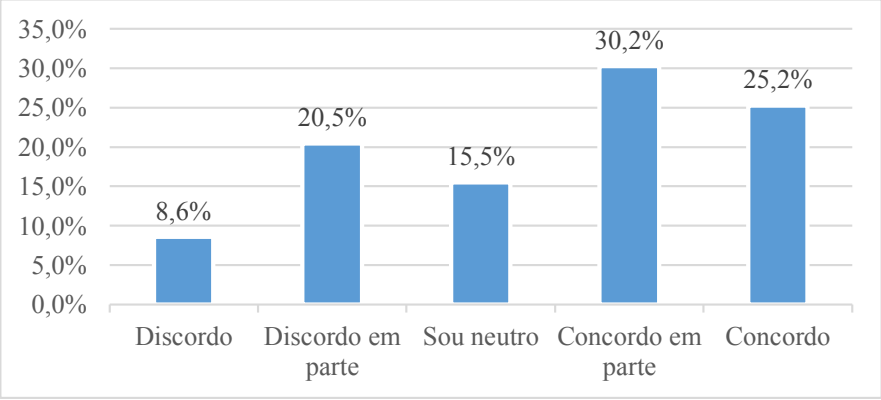
[69] É relevante lembrar que, no Programa de Ações Afirmativas, foi definido com um dos eixos de atuação nesta proposta o desenvolvimento de ações destinadas a estudantes egressos dos cursos de graduação participantes do Programa de Ações Afirmativas, que envolviam a preparação para o mercado de trabalho ou para seguir a carreira acadêmica na pós-graduação (PAA/UFBA, 2004). Sobre esta dimensão definida no Programa, os dados empíricos demonstraram que a falta de oportunidades de trabalho foi considerada um dos motivos que impactam a saída deste discentes e que, muitas vezes, o repasse financeiro feito por meio de bolsas/auxílios passa a ser mais rentável do que a realidade do emprego no mercado de trabalho para estudantes de determinadas áreas de graduação, como os cursos de baixa concorrência, ou ditos de "baixo prestígio social".

da pesquisa de campo demonstram que o Programa de Ações Afirmativas, depois de nove anos de sua implantação, "não têm sido objeto de ampla e intensa visibilidade no ambiente virtual institucional da UFBA, nem de debate público na sua comunidade interna" (DÉCIA, 2013, p. 176).

Os achados da autora permitem inferir ainda que há desconhecimento da comunidade interna da UFBA sobre as políticas de ações afirmativas e sobre os programas desenvolvidos pela Proae e sobre os seus "mecanismos disponíveis para viabilizar a permanência e a pós-permanência dos estudantes ingressos por sistema de cotas, especialmente o que extrapola o caráter de subsistência, das bolsas auxílio" (DÉCIA, 2013, p. 177). Verifica-se, assim, que os problemas de execução desvelados na divulgação da informação não são recentes e são pauta de críticas tanto dos estudantes destinatário das políticas quanto da referida autora da pesquisa.

Para além dos entraves que emergem dos processos de comunicação/informação do órgão, buscou-se caracterizar o tipo de atendimento presencial realizado na Proae. Desse modo, recorreu-se aos dados quantitativos para identificar as tendências de respostas quando apontam para a relação entre funcionários e os usuários da política. Ao serem questionados sobre os níveis de concordância sobre a assertiva "Sou bem atendido atendida(o) pela(o)s servidora(o)s da Proae", houve predominância de respostas que tendiam a concordar com esta afirmação, com percentual de 55,4% de discentes que concordavam ou concordavam parcialmente com a assertiva. A soma dos percentuais de discordância é inferior (29,1%) àqueles tipos de respostas que concordam.

Gráfico 15 – "Sou bem atendida(o) pela(o)s servidora(o)s da Proae" (N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Apesar de a maioria considerarem adequado o atendimento realizado pelos funcionários da Proae, os dados coletados nas respostas abertas sugerem a existência de certos conflitos na

relação entre os funcionários e os estudantes destinatários da política. Ao discorrer sobre esses problemas, um dos respondentes sinaliza a "falta de acolhimento" na Proae e reforça que "é sofrido" e "evita" ir no órgão responsável pela política (Estudante-usuários 119). Outro respondente traduz o conjunto das respostas sobre esse problema de execução, quando afirma que muitas vezes os estudantes precisam se "humilhar" e até mesmo "chorar" para demostrar que estão de fato com necessidade do apoio (Estudante-usuário 74). Sobre esse aspecto, complementa um dos estudante-usuários:

> Percebo um pouco de desorganização no atendimento pelos servidores, além de muitas vezes ter presenciado destrato e impaciência por parte dos mesmos (embora não seja de maneira geral). Alguns passam informações incompletas que acabam prejudicando os alunos, principalmente, nos processos de seleção de auxílios (Estudante-usuário 191).

Especificamente com relação ao tratamento dado aos estudantes, um deles ressalta:

> [...] o atendimento feito por profissionais que são responsáveis pela recepção, mais afasta do que acolhe o estudante com dúvidas. A divulgação de listas de deferidos, indeferidos, período de cadastro, são insatisfatórias. Os editais são confusos e quando existe a necessidade de esclarecimentos, voltamos ao primeiro ponto sobre a falta de acolhimento na recepção. Além disso, possui um programa de saúde com uma deficiência que é não atender nas próprias dependências as/os estudantes que procuram o serviço psicológico (Estudante-usuário 214).

Certamente, o trabalho desempenhado pelos profissionais no órgão responsável pela gestão da política é desafiador em razão dos diversos fatores citados ao longo desta tese. Dentre eles, o constante aumento da demanda associado às limitadas condições de trabalho impacta a qualidade do trabalho e resulta, muitas vezes, em um tipo de atendimento que se distancia das expectativas dos discentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica. Por outro lado, os estudantes são penalizados muitas vezes por não terem acesso a informações adequadas para acessar os serviços, bem como o atendimento em tempo de iniciarem os estudos no primeiro semestre de curso.

Os conflitos com os servidores públicos puderam ser observados durante as visitas feitas pelo pesquisador à Proae no período da coleta dos dados empíricos. Em alguns casos, os funcionários se viam na responsabilidade de dizer que não havia benefícios para todos e a demanda de estudantes que procuram o órgão resultava em uma sobrecarga de trabalho.

Em sua teoria sobre a implementação de políticas, Lipsky (1980) defende que os "burocratas do nível da rua" estabelecem suas rotinas e criam estratégias para lidar com

incertezas e pressões do trabalho de modo que as políticas públicas são de fato o que esses profissionais praticam em seus contextos de ação. Uma dessas pressões pode ser observada na escassez dos recursos que na maioria dos casos não pode ser resolvida. Segundo Lipsky (1980), isso ocorre porque o número de pessoas atendidas pelos serviços ofertados pelo Estado é apenas uma fração do número que pode usufruir dos benefícios e apesar de existirem possibilidades de resolução de alguns, o custo da prestação de serviços é tão elevado que é politicamente inviável na maioria das situações.

Por outro lado, de acordo com Lipsky (1980), o aumento constante dos recursos disponíveis para as "burocracias no nível da rua" nem sempre resultou em melhorias na qualidade percebida no tratamento do destinatário. Quanto melhor o programa e quanto mais propício às necessidades dos cidadãos, maior será a demanda pelo serviço. Essa demanda maior força a agência a limitar o serviço artificialmente ou a impor custos de qualidade inferior até que, no extremo, a agência seja devolvida ao equilíbrio anterior de indiferença às necessidades do cidadão.

No caso do processo de implementação da política de permanência na UFBA, foi notável a situação de estresse dos funcionários na tentativa de atender as demandas de estudantes que cresceram com os processos de expansão e políticas de inclusão social por meio da reserva de vagas. É de se supor que uma ampla divulgação dos programas com maior antecipação aumentaria de maneira considerável a carga de trabalho desses agentes nos processos de seleção para os programas de assistência. Nesse sentido, quanto maior o esforço de divulgação com estratégias de comunicação/divulgação maiores seriam as demandas e sobrecarga de trabalho dos funcionários, sobretudo, em processos seletivos nos quais vivenciam situações de estresse e pressão por melhores resultados. Certamente, esses são indícios de certas proteções do trabalho dos funcionários, conforme salienta Lipsky, que buscam em certa medida a defesa da instituição ao tempo em que busca a conciliação com os usuários que não conseguem acessar a política em suas expectativas.

As entrevistas demonstram ainda que há dificuldades na relação entre servidor e estudantes. Em razão de ser um público com características diversas, os funcionários muitas vezes não estão preparados para essa nova realidade da UFBA. Esse aspecto é mencionado pela equipe gestora, sobre a necessidade de realizar formação continuada para que os servidores saibam melhor lidar com esse novo público que compõe a universidade nos últimos anos, que se constitui com perfis diversos, como negros, indígenas, idosos, pessoas com deficiência. A Gestora 1 apresenta importantes reflexões e ilustra possíveis situações nas quais tem orientado servidores no atendimento aos estudantes usuários: "como é que eu me comporto diante de um

estudante trans.? Como é que eu recebo um idoso? Como é que a gente recebe o nosso estudante que pode ter um aspecto precarizado; que muitas vezes, por uma questão de saúde, ou por outra, está com a sua fisionomia bastante precária, ou até com estado de higiene precário também?".

Tais questionamentos induzem à reflexão acerca dos processos de interação entre os atores e evidenciam certas configurações da convivência no ambiente acadêmico. Especificamente sobre as questões étnico-raciais na UFBA, Santos (2009) identificou casos de estudantes que passaram por atitudes racistas de professores em sala de aula e sugere que os problemas de enfrentamento se dão pela dificuldade em tipificar o crime, pela dificuldade em reunir as evidências, medo de perseguição pelo professor durante a sua trajetória acadêmica na graduação, dentre outros. Nesse sentido, vê-se que os problemas de convivência e permanência na universidade perpassam as relações étnico-raciais e aos diversos perfis de estudantes que historicamente foram sub-representados no ambiente universitário. A compreensão desses problemas de interação e convivência são centrais para a implementação de uma política que tem como principal finalidade a inserção social por meio da democratização da educação superior.

Além disso, os problemas relacionados aos processos seletivos chamam a atenção nos dados coletados. Dentre os 211 estudantes que responderam à questão aberta, 14,2% indicam que há indefinições nos editais, atrasos e regramentos imprecisos nos processos seletivos. Outros afirmam diretamente que existem injustiças praticadas na seleção dos usuários (9,4%), pois estudantes que supostamente "não precisam" teriam acesso aos serviços oferecidos pela Proae. Problemas relacionados ao acompanhamento dos estudantes pelo serviço social (2,8%), ao acompanhamento psicológico (3,7%) e pedagógico (1,8%) também são apontados em algumas das falas, com baixa incidência de respostas (APENDICE F).

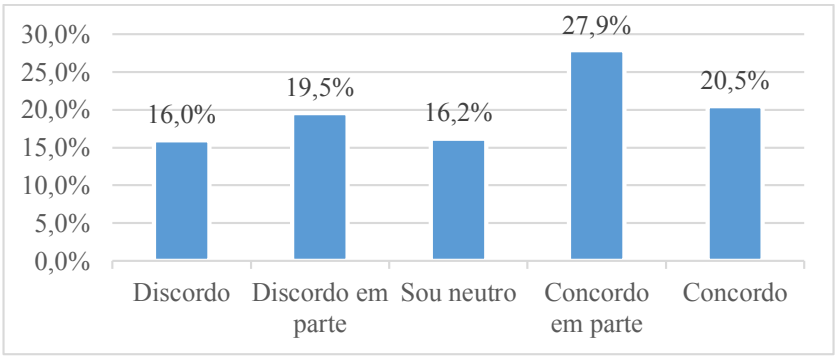
Um dos pontos de tensão apresentados pelos estudantes é o de que o *processo seletivo* não tem um regramento claro e muitas vezes recaem em distorções da política, dado que coincide com a análise feita na seção 5.1, quando se evidenciou a ausência de regulamentação da política de permanência na UFBA. Um dos estudantes salienta: "Há pessoas que não precisam de auxílio ganhando, enquanto outras, que preenchem os formulários de maneira correta e que os pais possuem trabalhos braçais, não recebem" (Estudante-usuário 28). Outro colaborador complementa: "algumas pessoas que conseguem se beneficiar com os auxílios, muitas vezes não precisam e acabam ocupando a vaga de um estudante que realmente necessita" (Estudante-usuário 89).

Ao verificar as respostas dos 420 respondentes do questionário acerca dessa categoria, verificou-se opiniões distantes de um consenso. Ao se colocarem diante da assertiva "Considero

justos os critérios de seleção da(o)s estudantes atendida(o)s pelos programas de assistência estudantil desenvolvidos pela Proae", 35,5% dos estudantes expressaram discordar totalmente ou parcialmente ao tempo em que 48,4% concordaram parcialmente ou totalmente, conforme Gráfico 16.

Gráfico 16 – "Considero justos os critérios de seleção da(o)s estudantes atendida(o)s pelos programas de assistência estudantil desenvolvidos pela Proae"

(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Esse dado desvela a insatisfação desses destinatários com relação ao processo seletivo, mesmo sendo eles usuários da política. Nesse sentido, o levantamento sobre o que pensam os estudantes desclassificados nos processos de seleção da Proae pode evidenciar um olhar mais crítico acerca desses processos.

Vale lembrar que os limites dos quadros técnicos e os limites orçamentários destinados a essa política se constituem como um dos maiores desafios na efetivação do direito desses estudantes. Esses fatores podem atuar como limitadores dos programas de permanência que muitas vezes se reduzem à concessão de bolsas/auxílios financeiros. Por conseguinte, os valores e a quantidade desses benefícios, de maneira geral, são insuficientes para suprir as demandas de estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica (OLIVEIRA; VARGAS, 2012). Tal configuração impacta de maneira relevante os processos de seleção, os quais passam ter como objetivo selecionar os que mais precisam dentre àqueles que atendem ao perfil de usuário da política.

Moraes e Lima (2011) são críticos desse modelo de assistência estudantil, que na visão deles é decorrência do processo de "assistencialização" que ocorre nas políticas sociais no Brasil. Os autores compreendem que esse modelo se expressa no provimento de bolsas, nas mais diversas modalidades, com caráter centralizado e negligencia o atendimento aos estudantes em suas reais necessidades (MORAES; LIMA, 2011). Todavia, entende-se que o modelo de implementação do PNAES é aberto e prevê, a partir dos eixos definidos pelo Decreto

Presidencial n.º 6.096/2007, que a metodologia de execução seja desenhada pela própria instituição de educação superior e nessa perspectiva, abre-se possibilidades de alternativas para programas de permanência com características distintas, que se adequem aos contextos locais e, inclusive, criem alternativas para a mera distribuição de auxílios/bolsas.

Observou-se que a dimensão imaterial da permanência tem sido discutida de maneira mais intensa entre gestores e funcionários e em menor proporção por estudantes. É sobre esta dimensão imaterial da permanência – situada para além da ideia de assistência estudantil – que se encontra um dos maiores desafios da universidade, conforme referido. Outrossim, esta dimensão da política de permanência se constitui na possibilidade da oferta de bens culturais que reflitam sobre a sua condição existencial e sobre as razões históricas da exclusão social. Trata-se de possibilidades e práticas da política que propiciem o desenvolvimento de saberes artístico, culturais, históricos e de convivência humana que subsidiem o enfrentamento da situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Durante a realização desta pesquisa, viu-se também a preocupação de gestores e funcionários da Proae sobre a necessidade de realização do acompanhamento dos estudantes beneficiários, especialmente, quando há casos de baixo desempenho ou abandono, problemas de saúde e nas relações interpessoais com docentes e colegas, dentre outros. Nesse sentido, os processos de acompanhamento acadêmico são apontados como fundamentais para ampliar as chances de permanência e conclusão dos usuários da política nos cursos de graduação na universidade, conforme tem sinalizado a literatura (ZAGO, 2006; COSTA, 2010; CARNEIRO; SAMPAIO, 2011) que discute os desafios encontrados por estudantes que historicamente não tinham acesso à educação superior.

Na Proae, o acompanhamento pedagógico é restrito à verificação do percurso acadêmico dos estudantes para constatação de casos de abandono do curso ou baixo desempenho como estratégia para avaliar a possibilidade de renovação dos benefícios. Uma das entrevistadas citou casos de conflitos entre estudantes e docentes ou de dificuldades de aprendizagem nos quais o estudante é chamado para avaliação da situação do setor responsável. Houve relatos de casos em que a Proae entrou em contato com colegiados de cursos para viabilizar prováveis soluções acerca de dificuldades de aprendizagem ou conflitos na relação entre professor e estudante. Com relação à saúde mental, foi notável a preocupação das lideranças da Pró-Reitoria em razão de certa frequência de estudantes que apresentavam problemas de saúde dessa natureza. Sobre esse aspecto, a equipe estava desenvolvendo um plano de ação para o enfrentamento desses problemas voltados à saúde mental.

5.6.2 Sugestões para aprimorar a implementação

Os resultados da pesquisa empírica propiciaram ainda o mapeamento das principais soluções indicadas pelos atores participantes da pesquisa para o aprimoramento dos processos de execução. De maneira geral, essas sugestões de melhoria coincidiram com os problemas elencados na seção anterior e permitem uma compreensão mais ampliada da visão desses atores sobre o processo de implementação.

Por conseguinte, para além da ideia de ampliação dos recursos financeiros, da melhoria da estrutura física e do aprimoramento dos recursos humanos e técnico-operacionais da política, três aspectos podem ser destacados como sugestões de melhoria listados por gestores, funcionários e representantes estudantis, a saber: regulamentação da política de assistência estudantil junto ao Consuni; institucionalização de um sistema de informação e ampliação da quantidade de funcionários no órgão. Além desses, de maneira mais esparsa, outras soluções foram elencadas, como: criação de uma equipe de trabalho para cuidar de dados quantitativos da Proae, que permita a realização de avaliação e produção de conhecimento sobre a política; melhorar articulação entre órgãos da UFBA e entre os setores na Proae; criar espaços de troca de conhecimento com universidades que promovem ações de permanência; melhorar o acompanhamento dos estudantes (APÊNDICES G e H).

Ao serem questionados sobre as prováveis soluções que contribuiriam para o aprimoramento dos processos de implementação da política de permanência executada pela Proae, dos 420 estudantes informantes da pesquisa, 210 responderam a esta questão aberta. As soluções apresentadas por esses colaboradores, de maneira geral, foram relacionadas ao aprimoramento da coleta e análise das informações para a seleção dos estudantes, com o objetivo de evitar injustiças e distorções da política (18%), a ampliação do número de alunos atendidos e dos recursos (17,6%), melhoria da comunicação sobre as atividades da Proae (12,8%), ter maior agilidade nos processos de seleção, com maior rapidez na apresentação dos resultados e distribuição dos benefícios (10,9%) e atualizar os valores dos benefícios[70] de acordo com a inflação (5,7%)[71] (APÊNDICE I).

---

[70] Atualmente, na UFBA, os valores do subsídio pecuniário mensal para os auxílios são: Auxílio Moradia: R$ 400,00 destinados ao suporte para custear parte das despesas com moradia até a conclusão da primeira graduação. Esses estudantes têm direito ainda a duas refeições no Restaurante Universitário ou complementação financeira para subsidiar até duas refeições – café da manhã e/ou ceia – no valor de até R$ 230,00. Auxílio Transporte: Subsídio pecuniário mensal no valor de R$ 130,00; Auxílio a Pessoas com Necessidades Educativas Especiais: Subsídio pecuniário mensal, no valor de R$ 400,00.

[71] Estes percentuais foram calculados a partir de cada resposta, portanto, o estudante pode ter respondido em mais de uma dessas categorias consideradas inclusivas.

Essas sugestões de melhoria da execução da política listadas pelos atores informantes da pesquisa permitem identificar sobremaneira ações de natureza administrativas e assistenciais. As soluções apontadas parecem ir na mesma direção de estudos (TERRA, 2015; OLIVEIRA, 2016; REIS, 2016; JESUS, 2016) realizados sobre a implementação do PNAES em outras instituições públicas de educação superior, que identificam, sobretudo, problemas operacionais na execução da política, como são os casos da Unifal, Unifei, UFLA, IFPI, UFB e no IFNMG.

Mesmo que as soluções apresentadas guardem aproximações com as dimensões analisadas em seções anteriores, viu-se uma percepção distinta acerca das expectativas dos atores com relação ao aprimoramento dos programas de permanência. A *regulamentação da política* se apresenta como um dos maiores desafios, e fica visível quando o entrevistado afirma que a gestão da Proae finalizará o mandato com um "programa de ações afirmativas e assistência estudantil aprovado pelo Consuni e formulado coletivamente" (Funcionário 9). Do ponto de vista político, foi relevante a preocupação com relação à institucionalização da política na estrutura normativa da universidade, com a finalidade de consolidar e dar continuidade às ações executadas pelo órgão administrativo da UFBA. É nessa perspectiva que a consolidação da política na universidade, por meio de um regramento instituído com colaboração dos atores envolvidos e aprovação da instância superior decisória da universidade é apontada como uma das soluções mais sólidas, conforme discussão realizada na seção 5.1, sobre a "Estrutura e dinâmica normativa da política".

Com relação ao aprimoramento dos *processos técnico-administrativos,* o sistema informatizado[72] é lembrado como um dos aspectos que impactará positivamente os procedimentos de seleção e agilidade nos processos fortemente apontados pelos estudantes-usuários da política, quando se referiam à "burocratização" dos procedimentos no órgão gestor das políticas de permanência da universidade. Entretanto, esses problemas operacionais não são exclusividade da Proae. Os dados demonstram que a universidade apresenta constantes problemas na sistematização das informações e, como as políticas de permanência se expandiram, esse tem sido um dos maiores desafios para a sua operacionalização.

Experiências de outras instituições de educação superior que instituíram o PNAES, como a do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Tocantins (IFTO),

[72] A ideia desse sistema de informação consiste em uma ferramenta tecnológica própria da Proae que funcione de maneira integrada com os demais sistemas da UFBA, como o SIAC, de modo que se possa realizar cadastros, importar dados sobre matrícula e desempenho, realizar renovação automática e pagamentos dos auxílios e bolsas. A equipe gestora da Proae sinalizou que há um projeto desse sistema que vem sendo desenvolvido por técnicos da UFBA.

têm indicado os efeitos positivos da implantação de uma ferramenta tecnológica utilizada para a operacionalização do PNAES, conforme assinalam Corado e colaboradores (2015). A avaliação desse tipo de ferramenta foi considerada positiva e contribuiu de maneira relevante para o aprimoramento dos processos de cadastro, seleção e acompanhamento dos estudantes contemplados com as ações de apoio à permanência (CORADO et. al., 2015).

As possibilidades de *colaboração de outros órgãos/setores* com troca de conhecimentos entre docentes e servidores da própria UFBA e de outras universidades foram também indicadas como uma das possíveis soluções viáveis e que podem contribuir para o aprimoramento da política. É nesse sentido que uma das entrevistadas destaca a necessidade de integração da Proae com outros setores. Trata-se de uma perspectiva de intersetorialidade fortemente discutida na gestão pública, sobretudo, para a implementação de políticas com pouco acúmulo de conhecimento.

Além disso, além da sua função voltada à assistência estudantil, a Proae tem por finalidade a articulação com o objetivo de democratizar os processos de convivência e participação na gestão das políticas de ações afirmativas e assistência estudantil. Em sua gênese, a Proae teve como uma de suas diretrizes a "cooperação interinstitucional como estratégia de gestão pública do planejamento, avaliação, integração e participação política das comunidades internas e externas à UFBA".[73] Todavia, os dados demonstram dificuldades em operacionalizar esse tipo de cooperação interna e externa à universidade. Com relação à cooperação entre os setores internos à Proae, viu-se sugestões para melhorar a interação entre a CAAED e a CPAE, de modo que essas coordenações pudessem desempenhar funções com maior articulação entre si, conforme ressaltam alguns servidores da Pró-Reitoria.

Sob esta perspectiva, o papel da gestão e da implementação em políticas de enfrentamento da pobreza e exclusão têm sido discutidos por autores como Costa e Bronzo (2012). De maneira geral, esses aportes teóricos têm sinalizado as relevantes contribuições de estratégias intersetoriais como mecanismo para o aprimoramento de políticas públicas de natureza "não material". Esses autores sustentam que quanto mais as estratégias de implementação de políticas públicas estiverem voltadas às atitudes dos sujeitos, maior a necessidade de estratégias intersetoriais serem incorporadas. Trata-se de políticas nas quais a intervenção é mais próxima do usuário e ocorrem com menor programabilidade (COSTA; BRONZO, 2012) e isso requer tipos de articulações institucionais que foram sinalizadas por

[73] Texto retirado de *slide* elaborado por Álamo Pimentel em 2009, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1881-1-alamopimentel-pdf&category_slug=novembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 14 ago. 2017.

alguns entrevistados nesta pesquisa de campo, como o exemplo das parcerias nos serviços de saúde, na aproximação da Proae com os colegiados de cursos para resolver problemas relacionados ao desempenho dos estudantes ou mesmo as parcerias para realização de campanhas de enfrentamento da violência, dentre outros. Assim, para que a Proae desenvolva ações que superem a distribuição de bolsas/auxílios é necessário fomentar a colaboração de setores da própria UFBA.

Outro exemplo concreto de possibilidades de desenvolvimento dessas estratégias de implementação é o desenvolvido pelos serviços de psicologia da Proae, que também tem uma demanda além da capacidade de ação do setor. Dentre as alternativas apontadas, estão aquelas voltadas à realização de convênios com outros órgãos da UFBA e da comunidade externa. Os relatos de um convênio com organizações que realizam trabalhos voluntários no campo da psicologia foram apontados como uma das alternativas que têm sido recorridas para o enfrentamento dos desafios nesse campo de atuação. Nesse caso, além de disponibilizar o atendimento psicológico com seus profissionais nos próprios espaços da Proae, o entrevistado afirma que o convênio de parceria além de ampliar os serviços e atender com maior abrangência as demandas, permitiu a articulação com outros setores externos à universidade.

Portanto, com base nos dados apresentados, é relevante destacar que há forte percepção dos atores de que as soluções na execução da política perpassam à articulação e à cooperação com outras instâncias da universidade e comunidade externa, apesar da operacionalização destas sugestões ser desafiadora para os implementadores de políticas públicas no contexto da UFBA. A partir dessas sugestões de soluções apresentadas, a seguir, analisa-se as expectativas dos atores sobre a política e o que de fato tem sido implementado.

5.6.3 Relação entre o esperado e o alcançado na implementação da política

Na perspectiva dos informantes da pesquisa, houve um avanço significativo dos serviços prestados pela Proae, tanto pelo volume dos recursos e aumento da quantidade de estudantes atendidos quanto pela melhoria dos processos de gestão da política pelo órgão da UFBA. Entretanto, em razão do crescente aumento de estudantes em situação de vulnerabilidade que tem tido acesso à universidade nos últimos anos, o número de vagas está distante de atender as demandas existentes.

Com relação ao gerenciamento da política, dentre os aspectos apontados como sinais desses avanços, foram citados: (1) a melhoria da publicização das ações; (2) o plano de ação da atual equipe gestora, que tem definido e avançado com relação ao planejamento, a execução

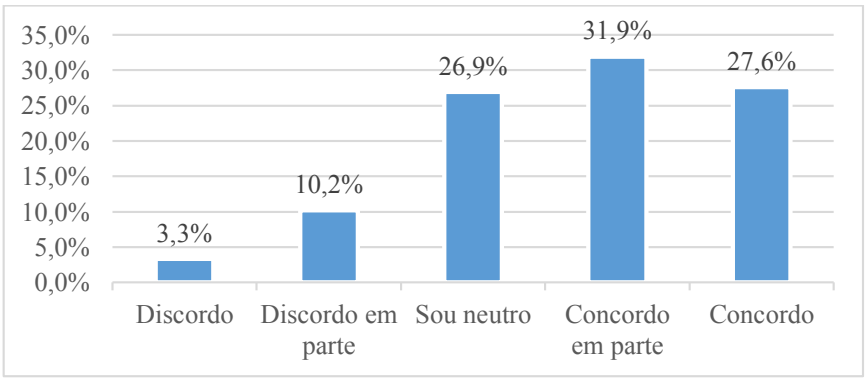
das ações e nos procedimentos de gestão. A fala da Funcionária 3 evidencia esta perspectiva sobre a trajetória da política:

> *Então melhorou muito em relação às bolsas, em relação aqui ao acompanhamento, melhorou muito, demais mesmo. Antigamente bolsa moradia, eu tinha o que há dez anos atrás, cem, cento e vinte bolsas, cento e trinta bolsas, muito pouco. Hoje em dia nós temos mil e tantos bolsa moradia. Então a assistência tá bem melhor. A quantidade de estudantes é dez vezes mais. Se você fizer um levantamento aqui, da quantidade de bolsas antes e hoje, totalmente diferente. Bem melhor. Com o PNAES foi bem melhor. Ampliou dez vezes mais* (Funcionária 3).

Dentre as falas, um aspecto que chamou a atenção nas reflexões apresentadas pelos colaboradores da pesquisa diz respeito ao receio de que haja retrocesso na política, por conta de cortes no orçamento para a assistência estudantil, dada a atual conjuntura econômica e política do governo brasileiro, em face dos cortes de recursos destinados às políticas sociais.

Os dados empíricos coletados por meio do questionário com os estudantes-usuários, de maneira geral, também permitiram identificar as expectativas positivas acerca da execução da política. Por meio da assertiva "A Proae desenvolve atividades que promovem o respeito à diversidade no ambiente universitário" se identificou que a maioria (59,5%) dos estudantes concordam com essa afirmação. Em percentual menor, 13,5% discordam e 16,2% se declaram neutros diante da assertiva.

Gráfico 17 – "A Proae desenvolve atividades que promovem o respeito à diversidade no ambiente universitário"
(N=420)



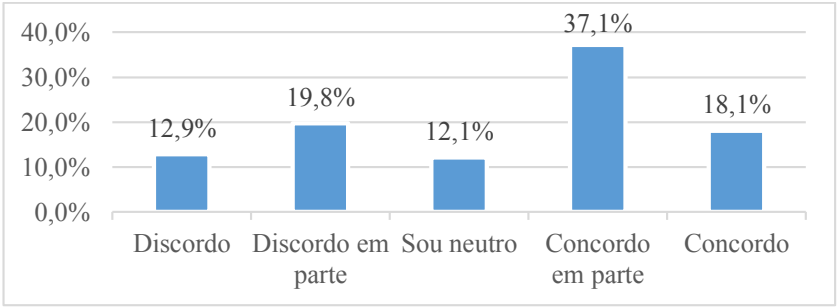
Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Essa perspectiva dos estudantes leva à compreensão de que as políticas de permanência na UFBA, desenvolvidas principalmente por meio dos programas de apoio material, proporcionam a diversidade por mais que estejam distantes de um ideal de apoio à permanência que enfoque também a dimensão imaterial. Por conseguinte, acerca da assertiva "Os serviços

oferecidos pela Proae são suficientes para a minha permanência como estudante na UFBA", há uma tendência à concordância, com percentuais 55,2% dos estudantes que afirmam concordar ou concordar em parte com essa assertiva. Em percentual menor, 32,7% afirmaram discordar dessa afirmativa e 12,1% se declaram neutros.

Gráfico 18 – "Os serviços oferecidos pela Proae são suficientes para a minha permanência como estudante em cursos de graduação na UFBA"

(N=420)

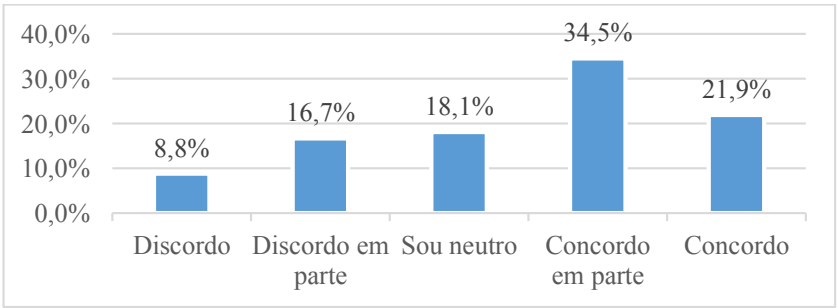


Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Ainda na tentativa de conhecer as concepções dos discentes sobre a política, identificou-se o que pensam sobre os possíveis avanços com relação à implementação da política de permanência na UFBA. Dessa maneira, ao se posicionarem com relação à assertiva "Percebo avanços nas ações de apoio à permanência dos estudantes nos cursos de graduação da UFBA", os dados revelam aproximações se comparadas à pergunta anterior, mas com tendência a maiores níveis de concordância total com a afirmação. Se somados os percentuais entre os que "concordam totalmente" e "concordam parcialmente", tem-se 56,4% que representam esses tipos de resposta. Aqueles que "discordam totalmente" e "discordam parcialmente" representam 25,5% dos respondentes.

Gráfico 19 – "Percebo avanços nas ações de apoio à permanência dos estudantes nos cursos de graduação da UFBA"

(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

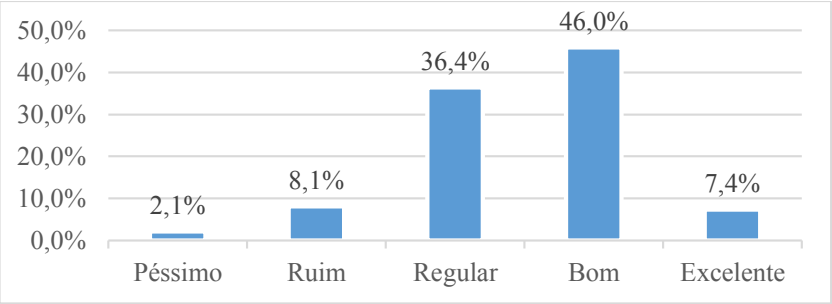
Com efeito, as expectativas dos estudantes destinatários da política são em sua maioria positivas com relação aos avanços concretizados no processo de implementação das políticas de permanência na UFBA. Essas novas dinâmicas de sentido que emergiram no cenário nacional nos anos 2000, ainda que distante do ideal de redução das desigualdades de determinados grupos sociais, representam uma mudança paradigmática que transforma determinados modos de conceber a universidade como espaço das elites na produção do conhecimento e abre possibilidades de partilha desses espaços historicamente privilegiados.

Sob outra ótica, os programas de acesso e permanência dos alunos no ensino superior possibilitam não apenas a melhoria da "qualidade de vida dos indivíduos como também do povo em geral" (KOWALSKI, 2012, p. 108). Na educação brasileira, as IFES têm demonstrado a importância de reafirmar essa política com a finalidade de atender "as necessidades sociais, econômicas, psicológicas e psicopedagógicas dos alunos que ingressam nas universidades" com o intuito de melhorar o aproveitamento acadêmico (KOWALSKI, 2012).

De maneira mais ampliada, Pedrosa e colaboradores (2014) corroboram com esta análise de que o governo brasileiro, a partir de 2002, para além do processo de expansão e interiorização da educação superior, empreendeu ações fundamentadas no princípio da equidade, com vistas à inclusão de estudantes que historicamente não tinham acesso ao ensino superior no país. Nesse sentido, além dos programas reserva de vagas que modificaram às estratégias de ingresso ao permitirem que estudantes socioeconomicamente desfavorecidos ingressassem na universidade, com os dados da presente tese, afirma-se que as políticas de permanência, apesar de serem insuficientes, têm proporcionado condições minimamente adequadas para que os estudantes atendidos permaneçam e concluam seus cursos de graduação na educação superior. Nesse sentido, a avaliação de resultados ou de impacto da política se impõe como possibilidade concreta para realização de pesquisa que pretendam ampliar a compreensão acerca dessas políticas de equidade na educação superior.

A avaliação dos discentes sobre a execução da política desvela o olhar positivo sobre os processos que de algum modo podem indicar aspectos ligados aos seus resultados, quando a maior incidência das respostas (46%) indica a qualidade da implementação como "boa" e 36,4% se posicionaram como "regular". Com menor incidência, 8,1% disseram ser "ruim", 7,4% definiram como "excelente" e 2,1% se reportaram à categoria "péssimo" para avaliar a implementação da política.

Gráfico 20 – Política de permanência implementada pela Proae/UFBA na avaliação dos estudantes-usuários
(N=420)



Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

Apesar dos problemas de implementação registrados, em grande medida, a política é percebida positivamente em sua capacidade de inclusão de camadas da população que historicamente não tiveram acesso à universidade. Além disso, vale lembrar que foi notável a preocupação tanto dos agentes públicos quanto dos usuários com relação à provável descontinuidade dessa política de inclusão na educação superior brasileira. No atual contexto político, em 2017, tais preocupações se intensificam em razão da instabilidade política e econômica no país e em razão de os mecanismos de financiamento não terem uma natureza de política de Estado que, normalmente, tem certa estabilidade com legislação aprovada pelo Congresso Nacional.

Após a descrição e análise desses resultados da pesquisa, compete ressaltar a importância da ampliação e fortalecimento das oportunidades de acesso e permanência na educação superior, principalmente, para grupos sociais que historicamente têm sido sub-representados nesse nível de ensino. Além disso, reforça-se que o estudo sobre implementação de políticas de equidade, como esse, adquire relevância social e acadêmica na medida em que apresentam possibilidades de aprimoramento da implementação de políticas e podem contribuir com os processos de democratização da educação superior ao tempo em que contribui com as teorias de implementação na perspectiva da área de análise de políticas públicas. A seguir, apresenta-se a síntese da pesquisa e algumas reflexões sobre a implementação da política nas considerações finais desta tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, teve-se por objetivo analisar como os processos de implementação da política de permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia são influenciados por dimensões/fatores relacionados à política formulada, às condições institucionais/organizacionais e às concepções dos implementadores. Assim, teve-se como enfoque uma compreensão mais abrangente sobre os processos político-administrativos que se configuram no processo de implementação, para se verificar como essas dimensões se comportam e se relacionam na referida política de inclusão social na educação superior brasileira.

O pressuposto teórico para a realização da análise foi o de que o processo de implementação de políticas públicas é impactado pelas características da política formulada e pelos contextos de implementação. Ao considerar que a implementação de políticas públicas é um processo complexo que envolve interpretação, decisões e microdecisões para as políticas serem colocadas em prática, entendeu-se que a atuação das burocracias públicas não é neutra e que a implementação envolve conflitos, interesses e disputas próprios dos processos políticos.

Para a condução da análise, recorreu-se à descrição das políticas de expansão e inclusão social na educação superior pública a partir dos anos 2000. O contexto da educação superior nesse período foi marcado pela ampliação das vagas, aprimoramento dos processos de seleção para o ingresso, interiorização dos *campi* e ações voltadas à permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nesse nível de ensino.

A institucionalização do PNAES representou um desses avanços em termos de financiamento de programas direcionados à moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, e apoio pedagógico, bem como o acesso, participação e aprendizagem de estudantes público-alvo da educação especial/inclusiva. Entretanto, a UFBA desenvolvia ações voltadas à assistência estudantil desde a década de 1950, principalmente, com a oferta de serviços de residência universitária, restaurante e creche. A partir do início do segundo milênio a UFBA reconfigura seus instrumentos de planejamento e práticas voltados à esta temática.

Verifica-se, inicialmente, um processo de discussão sobre a necessidade de a UFBA proporcionar apoio a estudantes em seus percursos acadêmicos, que se intensifica a partir de reuniões e debates que ocorreram no CSVU. Essa temática entrou para agenda sob influência de movimentos estudantis e de lideranças intelectuais da universidade e resultaram em documentos normativos para que ações de apoio à permanência fossem executadas.

Portanto, o programa de ações afirmativas representou um dos marcos nessa trajetória, e a criação da Proae incrementou a política para além do apoio aos estudantes na perspectiva material. No contexto dos movimentos locais e globais sobre os diversos tipos de pré-conceito e práticas discriminatórias, essa nova instância administrativa da UFBA assume função relevante no enfrentamento dos desafios impostos em face das políticas de equidade na educação superior.

Essas ações incidiram no contexto da forte tendência à diversificação dos estudantes – oriundos de escolas públicas, negros e indígenas – que acessaram a educação superior por mecanismos de reserva de vagas. Obviamente, há o aumento da demanda por programas de apoio à permanência que reconfigura os espaços de atuação da Proae nesses novos cenários de inclusão social na educação superior.

A operacionalização da pesquisa foi conduzida sob a orientação de quatro dimensões elencadas com base na análise da literatura (WINTER, 2010; PEREZ, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013), representadas pela (1) estrutura normativa da política, (2) dinâmicas institucionais/organizacionais, (3) concepções dos atores sobre a política e (4) processos de implementação. Cumpre lembrar que essas dimensões utilizadas com o objetivo de operacionalizar a presente pesquisa não são necessariamente sequenciais nos processos de implementação. Elas são compostas por elementos que podem ocorrer concomitantemente e expressam uma das perspectivas sobre a análise dessa etapa das políticas públicas.

As escolhas metodológicas da pesquisa permitiram colher dados de informantes-chave, como gestores e funcionários da Proae, e de representantes estudantis que ocupam espaços decisórios na UFBA. A técnica de questionário permitiu chegar a informações preciosas dos destinatários da política, com os quais se pôde verificar as impressões dos estudantes sobre os processos de implementação, os principais problemas de execução, as possibilidades de soluções e uma percepção mais geral sobre suas expectativas sobre a política. Permitiu ainda superar alguns dos desafios relacionados à escassez e limitação dos dados sistematizados pela Proae sobre a política, que foram em grande medida resolvidos, nesta pesquisa, pelas respostas fornecidas por atores envolvidos. Além disso, a combinação de dados de natureza qualitativa com dados quantitativos proporcionou maior rigor na interpretação dos resultados.

Ao considerar como ponto de partida a elaboração do Programa de Ações Afirmativas (2004) da UFBA, a análise da dimensão "estrutura normativa" demonstrou que a formulação da política de permanência de estudantes na UFBA não se deu de maneira detalhada, com a definição de estratégias e previsão de recursos em sua origem, mas se consolidou durante o próprio processo de implementação ao longo dos anos. O caráter focal das ações da

universidade aparece nos instrumentos do seu planejamento e revela as influências das políticas de ações afirmativas nos processos e práticas dos agentes. Ao mesmo tempo, as influências externas do PNAES se sobrepõem, quando há expansão dos setores ligados às ações na perspectiva da permanência material, enquanto a CAAED, coordenação responsável por ações afirmativas, demonstra isolamento na estrutura administrativa do órgão, com restritas ações nesse setor. Assim, ao longo dos anos as influências externas das diretrizes nacionais passaram a ser predominantes no regramento da política de modo que o perfil de vulnerabilidade socioeconômica, por exemplo, tornou-se o principal critério para a seleção dos usuários.

Por certo, o PNAES impactou fortemente as ações da UFBA na oferta de serviços de apoio aos estudantes, com forte ampliação dos recursos e do número de estudantes atendidos, sobretudo, a partir de 2011. Com a presença de uma cultura institucional mais ligada à perspectiva da permanência material e com a fragilidade do regramento da política de permanência na UFBA, por exemplo, constata-se que as ações foram conduzidas em grande medida pelo entendimento dos agentes implementadores sobre a política e de acordo com os constrangimentos administrativos e interesses dos agentes no contexto organizacional.

Nessa maneira, a ausência da regulamentação da política de permanência se desvela como um dos desafios do processo de implementação. Mesmo com a política em execução, sustenta-se que na UFBA não há uma política de permanência formulada em instrumentos de planejamento formalmente definidos com objetivos e estratégias de execução.

Um dos aspectos que ficou evidente nos dados analisados foi o que se denominou de "insegurança jurídica" na operacionalização dos processos de seleção dos usuários, o qual tem influenciado negativamente a execução da política de permanência na UFBA. Sobre esse aspecto, os dados demonstram preocupação dos gestores e funcionários com relação à fragilidade desses processos seletivos que, algumas vezes, têm resultado em certas distorções da política.

Apesar de o PNAES definir regras gerais para a aplicação dos recursos financeiros destinados à assistência estudantil, houve uma margem de autonomia da universidade para aplicação desses recursos. Por conseguinte, entende-se que as formas de conceber o apoio à permanência de estudantes, em menor proporção, sofreram influências do Programa de Ações Afirmativas de 2004, que resultaram na definição de ações que estão direcionadas à ideia de apoio imaterial.

É nesse sentido que a CAAED parece resistir nos espaços da Proae, em razão das formas de conceber o regramento institucional, do caráter do Programa Permanecer e da seleção de estudantes para o Programa Bolsa Permanência/MEC, que se fundamentam de maneira mais

aproximada da perspectiva de permanência imaterial. Além disso, em algum sentido, por razões dos debates realizados em torno da ideia de "permanência simbólica" (SANTOS, 2009), que ecoa nas falas dos agentes em discussões públicas sobre esta temática na comunidade universitária, estas concepções sobre a permanência se encontram presentes no cotidiano de trabalho dos servidores na instância administrativa da política na UFBA.

Na análise dos impactos da dimensão "dinâmicas institucionais/organizacionais" sobre os processos de implementação, foi visível a inadequação da estrutura física do órgão e as limitações nos procedimentos técnico-administrativos. A ausência de sistemas informatizados para a operacionalização, por exemplo, se mostrou como um dos principais entraves e deixa evidente a influência da dinâmica institucional/organizacional nos processos de implementação da política. Os resultados reforçam a ideia de que as condições institucionais/organizacionais impactam de maneira relevante a implementação da política (LOTTA, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013). Desse modo, constata-se a necessidade de uma análise mais criteriosa sobre o "estresse organizacional" (LIPSKY, 1980) e as estratégias utilizadas por funcionários públicos para sobreviverem as suas rotinas de trabalho diante das cobranças/constrangimentos institucionais e da pressão dos destinatários da política.

Além do direcionamento dos recursos do PNAES e da alta procura dos estudantes por recursos materiais que custeiem a sua permanência, uma das conclusões que se impõem foi a de que as políticas precedentes exercem fortes influências nos processos de execução nos espaços institucionais/organizacionais. Nesse sentido, a herança da cultura organizacional da então Superintendência Estudantil, que desenvolvia ações de apoio social a estudantes oriundos do interior da Bahia, prevalece nas formas de organização e nas decisões de execução das políticas nesta instância administrativa da universidade.

Esses dados reforçam os achados de Lima e D'Ascenzi (2011), ao analisarem uma política social no contexto brasileiro e constatarem a forte herança e influência das políticas do passado na interpretação dos agentes e na sua materialização de novos arranjos de políticas públicas. Tais heranças se materializam, por exemplo, nas formas de realização dos processos seletivos, nos tipos de serviços oferecidos e nas próprias concepções sobre a política, que na prática mais se aproximam das ações destinadas à assistência estudantil.

A categoria participação social se tornou central para a análise do processo de implementação e se configura como uma forte dimensão de análise da execução de políticas públicas no contexto brasileiro. Nas ações desenvolvidas pela Proae, a participação social se encontra em processo de consolidação e apresenta algumas limitações. Dentre estas, pode-se citar as dificuldades no acesso a informações fidedignas sobre a política, as quais se

apresentaram como um dos entraves para que os sujeitos interessados se apropriem das informações para que atuem em processos de participação mais efetivos.

Além disso, os dados demonstram que as decisões sobre a política sofrem maior impacto dos processos de participação em situações em que há mobilização/manifestações e ocupações dos estudantes-usuários junto à administração central e em menor proporção na atuação dos representantes estudantis nas reuniões do Consuni. Esse último foi visto pelos atores como uma instância de decisão "conservadora", que na maioria das vezes detém interesses específicos de unidades da UFBA representadas por gestores, se comparado à administração central, a qual mais se aproxima de uma visão abrangente sobre as demandas da universidade.

As "concepções dos atores" sobre a política foram constituídas em grande medida pela própria política formulada e pelos contextos locais e globais que colocaram em debate as políticas de inclusão na educação superior nos últimos anos. Desse modo, verificou-se forte influência dos textos da política formulada nas concepções e práticas dos implementadores. Foi notável que na UFBA havia uma assimilação e representações do que se configurava como uma política de ações afirmativas.

Apesar de certas ambiguidades nas formas de conceber a ideia de permanência, considera-se um avanço a elaboração e disseminação de conceitos que ora focaliza na perspectiva material, ora na perspectiva imaterial, as quais podem contribuir para o aprimoramento das práticas de inserção social de estudantes historicamente excluídos da educação superior pública. Suas concepções demonstraram ainda uma alta percepção de que as políticas de permanência representam avanços e são uma conquista para os grupos sociais sub-representadas nesse nível de ensino.

As análises dos processos de implementação deixam evidente que a política tem atendido em sua grande maioria a estudantes que ingressaram por sistema de reserva de vagas, principalmente, àqueles oriundos de escolas públicas e negros. Os achados demonstram a predominância de serviços, auxílios e bolsas que enfocam na permanência material dissociada de ações voltadas à formação acadêmica.

Os principais problemas de execução estão relacionados a questões de ordem administrativa e a limitação dos recursos financeiros que não atendem às demandas. Portanto, o processo de execução perpassa conflitos entre estudantes e funcionários públicos: os primeiros reivindicam direitos e cobram ações que os incluam como destinatários; os segundos fazem uma intermediação entre estas relações em defesa da instituição e das suas condições de trabalho. Na UFBA, apesar de se registrar queixas sobre prováveis distorções da política, os processos seletivos dos usuários se configuram na disputa de vagas e na escolha daqueles que

mais precisam, dentre os estudantes que solicitam os serviços/auxílios de apoio. Vale ressaltar que mesmo com esses problemas apresentados na prática da política, a UFBA teve êxito no aproveitamento dos recursos financeiros recebidos nos últimos anos. Assim, verifica-se que os valores orçados têm sido executados, o que demonstra capacidade técnico-administrativa para a execução do orçamento por meio das ações da Proae.

Dentre as soluções identificadas, predominam aquelas voltadas aos aspectos organizacionais, como: aprovação da regulamentação da política junto ao Consuni; criação de um sistema de informação específico para a política; ampliação da quantidade de funcionários no órgão; produção de dados quantitativos sobre a política; inserção de estratégias de articulação entre setores da Proae, com outros órgãos da UFBA e em parcerias externas; melhoria dos processos de acompanhamento dos estudantes, com atenção voltada à pós-permanência; aprimoramento dos processos seletivos para evitar distorções da política; aperfeiçoamento da comunicação sobre as atividades da Proae; maior agilidade nos processos de seleção; e atualização dos valores dos benefícios de acordo com a inflação.

Mesmo com os diversos problemas de implementação identificados ao longo da pesquisa, foi predominante entre os atores a compreensão de que esta é uma política determinante para a manutenção dos percursos formativos de estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica na UFBA. As percepções dos estudantes destinatários da política são em sua maioria positivas com relação aos avanços concretizados no processo de implementação. Além disso, os atores apresentam fortes preocupações com o Governo Federal, em razão dos cortes nos investimentos nas políticas de permanência que se iniciaram em 2016, com a diminuição dos recursos para o Programa Bolsa Permanência/MEC.

Sustenta-se, portanto, que os agentes públicos que operacionalizam a política e os destinatários que a vivenciam são fontes centrais de conhecimento para análise das ações do Estado e podem contribuir para a compreensão dos processos político-administrativos e, quem sabe, concretizar os melhores resultados da política. Dentre as lições retiradas da análise da implementação desta política, pode-se listar:

(a) Com relação especificamente aos recursos do PNAES, o modelo mais descentralizado, que se aproxima da abordagem *bottom-up*, permitiu a adequação da política às necessidades locais e isso foi um aspecto positivo. Conclui-se que esta abordagem trouxe um amplo processo de aprendizagem dos agentes durante a implementação e que sua regulamentação nos próximos anos provavelmente estará mais próxima das necessidades dos estudantes-usuários da política na UFBA.

(b) Principalmente quando se trata de políticas públicas que apresentam formatos novos, as transformações que ocorrem durante a implementação podem ser vistas aos moldes de um processo de aprendizagem e experimentação para melhor atender às demandas locais. Ademais, conforme defende Ham e Hill (1993), as estratégias de execução nem sempre são possíveis de serem definidas antecipadamente durante a formulação. Na pesquisa, viu-se que ao longo dos processos de execução houve formulação de políticas públicas, especialmente ao se desenvolver adequações para atender a determinadas demandas não previstas na formulação ou em razão dos diversos interesses que surgem durante a operacionalização.

(c) Os resultados reforçam as compreensões de Lipsky (1980) de que o delineamento final da política não é dado pelos formuladores, mas pelos implementadores que interagem diretamente com os destinatários. Assim, as transformações que surgem em face das interpretações dos agentes não devem ser vistas como negativas, desde que os processos de participação social sejam estimulados com a finalidade de se chegar aos mais elevados níveis de transparência e controle no processo de implementação.

Por fim, entende-se que este trabalho contribui para a compreensão dos processos de implementação desta política relativamente nova, se considerada a partir das novas perspectivas de inserção social na educação superior nos anos 2000. O estudo de uma política que envolve temáticas ligadas à diversidade, às relações sociais e às formas de inclusão/exclusão na educação superior e na sociedade de modo geral representa um passo relevante para pesquisas sobre a implementação de políticas com essa natureza.

Para estudos futuros, não se deve descartar as possibilidades de se pesquisar a implementação de políticas sob a perspectiva das "burocracias do nível da rua" (LIPSKY, 1980). Nesta abordagem, uma investigação sobre o Programa Permanecer da UFBA pode trazer relevantes análise sobre a relação entre os funcionários públicos – docentes e servidores técnico-administrativos – e usuários nos processos de inserção acadêmica desses estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica na educação superior.

O olhar investigativo sobre os resultados e sobre os impactos da política de permanência de estudantes na UFBA também surge como relevante problemática de pesquisa para o aprofundamento dos estudos, sobretudo, ao se considerar os desafios que emergem da ideia de pós-permanência. Com esta análise sobre a implementação, conclui-se com o desejo de que esses resultados possam contribuir para a formulação e o aprimoramento dessas e de outras políticas públicas determinantes para a redução das desigualdades sociais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gabriel Swahili Sales de. **Da política pública à prática pedagógica**: usos e sentidos da interdisciplinaridade nos BI da UFBA. 2016. 179 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Ações afirmativas na universidade pública**: o caso da UFBA. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais, 2005.

ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Universidade Nova**: textos críticos e esperançosos. Brasília: Ed. UnB; Salvador: EDUFBA, 2007.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Etnografia da prática escolar**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

ARAUJO, Carla Busato Zandavalli Maluf de. Políticas públicas de permanência na Educação Superior brasileira nos anos 2000. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEd, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, SP, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander Soares de. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 97-125, 2008.

BARROS, Eliene Barreto de Araújo. **Permanência dos estudantes de origem popular na universidade: a bolsa moradia na UFBA**. 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A construção da universidade baiana**: objetivos, missões e afrodescendência. Salvador: EDUFBA, 2009.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.234, de 19 julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 9 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 ago. 2012a. **Disponível em:**

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Censo da Educação Superior**, Brasília, DF: Ministério da Educação; INEP, 2012b. Disponível em: <www.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/apresentacao_efa_29012014.pdf. Acesso em: 9 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.**

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 3 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRITO, Cristiane Santos; CUNHA, Eudes Oliveira. Estudantes moradores das residências universitárias da UFBA em Salvador: um movimento social? In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL: EDUCAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E CIDADANIA, 2008, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2008.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo Relações necessárias ou contingentes? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v. 29, n. 84, p. 103-118, fev. 2014.

CARNEIRO, Ava da Silva Carvalho; SAMPAIO, Sônia Maria Rocha Sampaio. Estudantes de origem popular e afiliação institucional. In: SAMPAIO, Sônia Maria Rocha Sampaio (Org.). **Observatório da vida estudantil**: primeiros estudos. Salvador: EDUFBA, 2011.

CARVALHO, Renato Gil. Cultura global e contextos locais: a escola como instituição possuidora de cultura própria. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, v. 39, n. 2, jun. 2006. Disponível em: <http://www.rieoei.org/deloslectores/1434GilGomes.pdf>. Acesso em: ago. 2013.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

CORADO, Vanessa A. et al. Impactos da implantação do sistema informatizado para processo de seleção do PNAES no IFTO Campus Porto Nacional. In: WORKSHOP DE INFORMÁTICA NA ESCOLA, 21., 2015, Maceió. **Anais...** Porto Alegre: SBC, 2015. Disponível em: <http://www.br-ie.org/pub/index.php/wie/article/view/5084/3489>. Acesso em: 26 abr. 2017

COSTA, Simone Gomes. **A equidade na Educação Superior**: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

COULON, Alain. **A condição de estudante**: a entrada na vida universitária. Salvador: EDUFBA, 2008.

CUNHA, Eudes Oliveira. **A gestão escolar e sua relação com os resultados do Ideb**: um estudo em duas escolas municipais de Salvador. 2012.172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2012.

CUNHA, Maria. C.; SILVA FILHO, Penildon; CUNHA, Eudes O. Direitos humanos e equidade: um olhar sobre as políticas de ações afirmativas na educação superior no Brasil. **Revista Educação Online**, Salvador, n. 16, p. 66-89, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://www.equidade.faced.ufba.br/sites/equidade.oe.faced.ufba.br/files/acoes_afirmativas_eudes_penildon_maria_couto_educonline_puc-rio.pdf>. 26 abr. 2017.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/15.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2015.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia**. 2005. 255 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2005.

DÉCIA, Ana Cristina Muniz. **Programa de ações afirmativas na UFBA à luz da visibilidade midiática no ambiente virtual**: entre ações institucionais e percepções dos

sujeitos (estudo de caso do curso de odontologia). 2013. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2013.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas**: formulación, implementación y evaluación. Bogotá, COL: Ed. Aurora, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação Social**, Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 5 jul. 2015.

DOEBBER, Michele Barcelos; GRISA, Gregório Durlo. Ações afirmativas: o critério racial e a experiência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 232, p. 577-598, set./dez. 2011.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan./jun. 2011.

ELMORE. Richard. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, winter 1980. Disponível em: <http://georgialend.weebly.com/uploads/1/1/8/4/11844781/backward_mapping.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015.

FARIA, Carlos Aurélio. Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, C. E. Pimenta. **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio/ago. 2012.

FERES JÚNIOR, João. Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: Estados Unidos e Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, São Paulo, v. 29, n. 1-3, p. 63-84, 2007.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. *Liberalismo igualitário é ação afirmativa: da teoria moral à política pública*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 85-99, dec. 2013.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Plano Nacional de Assistência aos estudantes de graduação das Instituições de Ensino Superior Públicas**, 1996.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Primeira pesquisa do perfil social, cultural e econômico dos estudantes das IFES**, 1997a.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Proposta com o objetivo de fornecer subsídios à elaboração de uma política de assistência estudantil**, 1997b.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Assistência estudantil**: uma questão de investimento, 2000.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES**, 2004.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**, 2007.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Universidades Federais Brasileiras**, 2011.

FONAPRACE: **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlância, MG: ANDIFES; FONAPRACE, 2012. Disponível em: <http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos_download/Revista_Fonaprace_25_Anos.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

FREITAS, Antônio Victor Alves de; ARAÚJO, Carla Busato Zandavalli Maluf de. Permanência, persistência e terminalidade de estudantes de cursos de graduação no Brasil e em Mato Grosso do Sul: um balanço da produção científica nos anos 2000. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS, 24., 2016, Maringá, PR. **Anais...** Maringá, PR: UEM, 2016. p. 1241-1256.

FREITAS, Katia Siqueira de. Alguns estudos sobre evasão e persistência de estudantes. **EccoS**: Revista Científica, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 247-264, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/715/71512097014.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259. jun. 2000.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AS MINORIAS E O DIREITO, 24., 2003, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: CEJ, 2003. p. 85-153.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo; COSTA, Lilia Carolina; ALMEIDA FILHO, Naomar de. Inclusão social e rendimento escolar: o caso da UFBA. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011. **Anais...** Caxambu, MG: ANPOCS, 2011.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Cidadania e retóricas negras de inclusão social**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 247-268, mar. 2003.

HAM, Christopher; HILL, Michael James: **The policy process in the modern capitalist state**. 2. ed. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação e Documentos. **Censo da Educação Superior 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 29 set. 2017.

JESUS, Jacqueline Alves de. **Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES nos Institutos Federais de Educação**: um estudo da metodologia de implementação do IFNMG. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LEITE, J. L. Política de assistência estudantil: entre o direito e o favor. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 27, n. 41, p. 165-173, 2008.

LEITE, J. L. Política de assistência estudantil: direito da carência ou carência de direitos? **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 453-472, jul./dez. 2012.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, Luciana Leite. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**. v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Avaliação de políticas públicas.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2014. P. 50-63.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, jan./fev. 2017.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela. Agentes de Implementação: um olhar para as políticas públicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008. Campinas, SP. **Anais...** Campinas, SP: ABCP, 2008. Disponível em: <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

MACIEL, Carina Elisabeth; LIMA, Elizeth Gonzaga dos Santos; GIMENEZ, Felipe Vieira. Políticas e permanência para estudantes na educação superior. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 759-781 set./dez. 2016.

MANCEBO, Deise; ARAUJO DO VALE, Andréa; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.

MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, C. E. Pimenta. **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

MARQUES, Eduardo C. As Políticas Públicas na Ciência Política. In MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, C. E. Pimenta. **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

MARQUES, Maria Inês Corrêa. **UFBA na memória**: 1946-2006. Salvador: EDUFBA, 2010.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**. v. 120, ano 47, n. 1, jan./abr. 1996.

MEYERS, Márcia. K.; VORSANGER. Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

MINAYO, Maria Cecília e Souza. O desafio da pesquisa social. In. MINAYO, Maria Cecília e Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MOEHLECKE, S.; CATANI, A. M. Reforma e expansão do acesso ao ensino superior: balanço e proposições. In: OLIVEIRA, João Ferreira de et al. **Políticas de acesso e expansão da educação superior**: concepções e desafios. Brasília: INEP, 2006.

MORAES, M. R.; LIMA, G. F. Assistencialização das políticas educacionais brasileiras. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO, 5., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2011. p. 1-5.

NASCIMENTO, Clara Martins do. A assistência estudantil consentida na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 23, n. 53, fev. 2014. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1194016701.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

NASCIMENTO, Clara Martins; ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. O serviço social na assistência estudantil: reflexões acerca da dimensão político-pedagógica da profissão. **Fonaprace**: revista comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares, Uberlância, MG: ANDIFES; FONAPRACE, 2012. p. 167-179. Disponível em: <http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos_download/Revista_Fonaprace_25_Anos.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyetos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago: Cepal, 1998.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

OLIVEIRA, Amanda Marques de. **A implementação do programa nacional de assistência estudantil (PNAES)**: a experiência no IFPI. 2016. 83 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

OLIVEIRA, Simone Barros; VARGAS, Melissa Welter. A assistência estudantil como espaço privilegiado de educação para os direitos. **Fonaprace**: revista comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares, Uberlância, MG: ANDIFES; FONAPRACE, 2012. Disponível em: <http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos_download/Revista_Fonaprace_25_Anos.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2004.

PEDROSA, Renato H. L. et al. Access to higher education in Brazil. **Widening participation and lifelong learning**, Staffordshire, v. 16, n. 1, p. 5-33, may 2014.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda; BRAGA, Mauro Mendes. Ações afirmativas no ensino superior e o programa de bônus para ingresso nos cursos de graduação da

Universidade Federal de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 233, p. 166-188, jan./abr. 2012.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação Social**, Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2016.

PIMENTEL, Álamo. **O encontro e a troca**: ensaios de antropologia do aprender e genealogias do conviver. Salvador: EDUFBA, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

PORTES, Écio Antônio. **Trajetórias escolares e vida acadêmica do estudante pobre da UFMG**: um estudo a partir de cinco casos. 2001. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma reformulação**. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REIS, Elisangela Marcia Cruz dos. **PNAES**: uma análise da implementação da política de assistência estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília. 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Faculdade de Planaltina, Universidade de Brasília, 2016.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, SP, v. 19 n. 3, p. 723-747, nov. 2014.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; BORTOLOTO, Claudimara. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL Interface. **Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, SP, v. 15, n. 38, p. 793-803, jul./set. 2011.

ROSA, Dora Leal. Prefácio. In: TOUTAIN, Lídia Maria Batista Brandão; ABREU Marilene Lobo; VARELA, Aida Varela (Org.). **Reitores da UFBA**: de Edgar Santos a Naomar de Almeida Filho. Salvador: EDUFBA, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia; Ação afirmativa no Ensino Superior brasileiro: pontos para reflexão. In: MANDARINO, Ana Cristina de Souza; GOMBERG, Estélio (Org.). **Racismos**: olhares plurais. Salvador: EDUFBA, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Universidade no Século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Dyane Brito Reis. **Para além das cotas**: a permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa. 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SANTOS, Jocélio Teles dos. Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 401-422, maio/ago. 2012.

SANTOS, Jocélio Teles dos; QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. **Revista USP**, São Paulo, n. 68, p. 58-75, dez./fev. 2006.

SILVA, Pedro Luiz de Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP-Unicamp**, Caderno n. 48, 2000. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2015.

SILVA, Sidney Jard da; PINEZI, Ana Keila Mosca; ZIMERMAN, Arthur. Ações afirmativas e inclusão regional: a experiência da Universidade Federal do ABC. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 233, p. 147-165, jan./abr. 2012.

SILVEIRA, Míriam Moreira da. **A Assistência Estudantil no Ensino Superior**: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras. 2012. 137 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

SOUSA, Letícia Pereira; PORTES, Écio Antônio. As propostas de políticas/ações afirmativas das universidades públicas e as políticas/ações de permanência nos ordenamentos legais. In: **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 232, p. 516-541, set./dez. 2011.

SOUZA, Celina. **Workshop sobre políticas públicas e avaliação**. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2002. mimeo.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA. Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 14 fev. 2015.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 77, p. 30-53, mar. 2004.

TERRA, Vitor Fernando. **Implementação da política de assistência estudantil**: um estudo de três instituições federais de ensino superior localizadas no sul de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2015.

TOUTAIN, Lídia Maria Batista Brandão; ABREU Marilene Lobo; VARELA, Aida Varela (Org.). **Reitores da UFBA**: de Edgar Santos a Naomar de Almeida Filho. Salvador: EDUFBA, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Institucional** - PDI. 2012-2016. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/pdiufba_2012-16.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Programa de Ações Afirmativas na Universidade Federal da Bahia**. Redação aprovada pelo GT em 17 mar. 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Conselho Universitário. Resolução nº 5 de 2006. Cria a Pró-Reitoria de Assistência Estudantil. **Coleção de resoluções da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, 20 dez. 2006. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/resol_0506_0.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

VAZ, Alexander Cambraia N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p.163-205, jun. 2011.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>. Acesso em: 30 mai. 2015.

WINTER. S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, maio/ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n32/a03v11n32.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiros de entrevista com gestores, funcionários e representantes estudantis

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro 1 – Entrevista com gestores da Proae

Características do entrevistado

Curso de graduação na área de: _____

Curso de pós-graduação na área de:_____

Qual função desempenha na UFBA? _____

A sua função está vinculada a qual setor e coordenação da Proae?_____

Há quanto tempo que exerce essa função na Proae?

☐ Até um ano ☐ Entre 4 e 5 anos ☐ Entre 8 e 9 anos

☐ 2 e 3 anos ☐ Entre 6 e 7 anos ☐ Mais de 10 anos

Dimensões do processo de implementação

1. Quais as principais atividades desenvolvidas pelas coordenações da Proae (Ações Afirmativas, Educação e Diversidade; Assistência Estudantil; e Administrativo-financeira)?
2. Quais são as práticas mais recorrentes no exercício da sua função?
3. Como você acompanha as atividades desenvolvidas pelas coordenações de Assistência Estudantil e Ações Afirmativas na Proae?
4. Como você considera a capacidade de ação e/ou desempenho das equipes que atuam na Proae?
5. De que maneira as ações de permanência de estudantes ocupam espaço nos debates e decisões no Consuni?
6. Como se dá a articulação da Proae com outras instâncias da universidade (outras pró-reitorias etc.) no tratamento de questões relacionadas a permanência?
7. Em tomadas de decisão ou desenvolvimento de ações na Proae é utilizada alguma norma (plano, legislação)? De que maneira isso acontece (pode citar exemplo)?

8. Que critérios são utilizados para distribuição dos recursos financeiros destinados às ações de permanência?
9. Como se dá a participação dos diversos segmentos (alunos, professores, servidores, comunidade externa) nas decisões sobre a aplicação de recursos financeiros da Proae?
10. Como você analisa a importância das ações de permanência de estudantes desenvolvida pela Proae, tendo em vista a continuidade dos alunos nos cursos de graduação na UFBA?
11. Em sua opinião, qual a diferença conceitual entre ações afirmativas e assistência estudantil e como a Proae tem investido nestas duas concepções?
12. Como você analisa a distribuição de atribuições das coordenações da Proae (Ações afirmativas Educação e Diversidade e Assistência Estudantil) e o seu funcionamento?
13. Como você analisa os critérios de seleção dos alunos atendidos pelas políticas de permanência, tendo em vista a política de ações afirmativas da UFBA, a qual que considera critérios raciais?
14. Em sua opinião, quais os principais problemas que você identifica na execução das ações de permanência na Proae?
15. Em sua opinião, quais as principais soluções que você considera que devem ser adotadas na execução das ações de permanência na Proae?
16. Qual a relação entre o esperado e o alcançado pela política em termos de atendimento aos estudantes?

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro 2 – Entrevista com funcionários da Proae

Características do Entrevistado

Curso de graduação na área de: _____

Curso de pós-graduação na área de:_____

Qual função desempenha na UFBA? _____

A sua função está vinculada a qual setor e coordenação da Proae?_____

Há quanto tempo que exerce essa função na Proae?

☐ Até um ano ☐ Entre 4 e 5 anos ☐ Entre 8 e 9 anos

☐ 2 e 3 anos ☐ Entre 6 e 7 anos ☐ Mais de 10 anos

Dimensões do processo de implementação

1. Quais são as principais atividades que você desenvolve nessa sua função? (Existem outras, pode listar?)
2. Como os estudantes percebem as possibilidades da oferta dos atendimentos na Proae, quando não são atendidos em suas expectativas?
3. Como você considera a capacidade de ação e/ou desempenho das equipes que atuam na Proae para o desenvolvimento das ações?
4. Quais as formas de articulação do seu setor de trabalho com os demais setores da Proae?
5. Em tomadas de decisão ou desenvolvimento de ações na Proae é utilizada alguma norma (plano, legislação)? De que maneira isso acontece (pode citar exemplo)?
6. De que forma você participa na distribuição dos recursos financeiros (caso isso ocorra)?
7. Como se dá a participação dos diversos segmentos (alunos, professores, servidores, comunidade externa) nas decisões sobre a aplicação de recursos financeiros da Proae?
8. Como você analisa a importância das ações de permanência de estudantes desenvolvida pela Proae, tendo em vista a continuidade dos alunos nos cursos de graduação na UFBA?

9. Em sua opinião, qual a diferença conceitual entre ações afirmativas e assistência estudantil e como a Proae tem investido nestas duas concepções?
10. Como você analisa a distribuição de atribuições das coordenações da Proae (Ações afirmativas Educação e Diversidade e Assistência Estudantil) e o seu funcionamento?
11. Como você analisa os critérios de seleção dos alunos atendidos pelas políticas de permanência, tendo em vista a política de ações afirmativas da UFBA, a qual que considera critérios raciais?
12. Como você analisa as atitudes dos estudantes acerca das atividades desempenhadas pela Proae, de maneira geral?
13. Em sua opinião, quais os principais problemas que você identifica na execução das ações de permanência na Proae?
14. Em sua opinião, quais as principais soluções que você considera que devem ser adotadas na execução das ações de permanência na Proae?
15. Qual a relação entre o esperado e o alcançado pela política em termos de atendimento aos estudantes?

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro 3 – Entrevista com representantes estudantis

Características do Entrevistado

Curso de graduação na área de: _____

Há quanto cursa a graduação na UFBA.

☐ Até um ano ☐ Entre 4 e 5 anos ☐ Entre 8 e 9 anos

☐ 2 e 3 anos ☐ Entre 6 e 7 anos ☐ Mais de 10 anos

Dimensões do processo de implementação

1. Quais são as principais atividades ligadas à assistência estudantil que você participa/participou como representante estudantil?
2. De que forma você participou dos processos decisórios relacionados às ações de permanência desenvolvidas pela Proae (planejamento de ações, elaboração de editais, elaboração da minuta da política, decisão sobre aplicação de recursos)?
3. De que forma a temática da permanência de estudantes tem sido discutida nos conselhos da Universidade (Consuni e CSVU)?
4. Como se dá a sua participação nos conselhos da Universidade (Consuni e CSVU)?
5. Como tem sido a atuação do CSVU, tendo em vista o aprimoramento das políticas de permanência na UFBA?
6. Como você analisa a participação dos diversos segmentos (alunos, professores, servidores, comunidade externa) nas decisões sobre a política de permanência na UFBA?
7. Como você analisa a maneira como as ações de permanência de estudantes vêm sendo executadas pela Proae no momento atual?
8. Como você considera a capacidade de ação e/ou desempenho das equipes que atuam na Proae para o desenvolvimento das ações?
9. Como você analisa os critérios de seleção dos alunos atendidos pelas políticas de permanência, tendo em vista a política de ações afirmativas da UFBA, a qual que considera critérios raciais?
10. Como você analisa as atitudes dos servidores da Proae com os estudantes beneficiários dos programas de permanência?
11. Em sua opinião, quais os principais problemas que você identifica na execução das ações de permanência na Proae?

12. Em sua opinião, quais as principais soluções que você considera que devem ser adotadas na execução das ações de permanência na Proae?

APÊNDICE B – Questionário para estudantes-usuários da Política de Permanência da UFBA

PESQUISA sobre Política de Permanência de estudantes na Universidade Federal da Bahia

*Obrigatório

1. **Idade em anos completos:** *

_____

2. **Cor / raça** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Amarela
- ◯ Branca
- ◯ Parda
- ◯ Preta
- ◯ Indígena

3. **Em qual instituição você cursou a maior parte do Ensino Médio?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Instituição Particular
- ◯ Instituição Pública Municipal
- ◯ Colégio Militar Estadual
- ◯ Instituição Pública Estadual (não Militar)
- ◯ Colégio Militar Federal
- ◯ Instituição Pública Federal (não Militar)
- ◯ Outro: _____

4. **Em qual das modalidades abaixo você obteve o Ensino Médio?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Ensino Médio com Formação Geral
- ◯ Ensino Médio Técnico / profissionalizante
- ◯ Ensino Médio adquirido com certificado do ENEM
- ◯ Ensino Médio / Supletivo
- ◯ Outro: _____

5. **Ingressou na UFBA por sistema de cotas?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Sim
- ◯ Não

6. **É a(o) primeira(o) da sua família a ingressar na universidade?** *
Marcar apenas uma oval.

- ◯ Sim
- ◯ Não

7. **Em que local você nasceu?** *
Marcar apenas uma oval.

- ◯ Salvador
- ◯ Interior do Estado da Bahia
- ◯ Outro Estado no Brasil
- ◯ Outro país

8. **Que curso você faz?** *

_____

9. **Há quanto tempo cursa a graduação na UFBA? (Quantidade de semestre letivo cursado).** *
Marcar apenas uma oval.

- ◯ 1 ou 2 semestres
- ◯ 3 ou 4 semestres
- ◯ 5 ou 6 semestres
- ◯ 7 ou 8 semestres
- ◯ 9 ou 10 semestres
- ◯ 11 ou 12 semestres
- ◯ A partir do 13º semestre
- ◯ Outro: _____

10. **Que tipo de benefício você recebe da PROAE?(Você pode marcar mais de um item).** *

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Creche
- [ ] Restaurante Universitário
- [ ] Residência Universitária
- [ ] Auxílio Moradia
- [ ] Auxílio Creche
- [ ] Auxílio Transporte
- [ ] Auxílio Acolhimento
- [ ] Auxílio Saúde
- [ ] Auxílio Material Didático
- [ ] Auxílio para Estudantes com Necessidades Educacionais Especiais
- [ ] Bolsa Programa Permanecer
- [ ] Programa Bolsa Permanência - PBP/MEC
- [ ] Bolsa Monitoria
- [ ] Bolsa Esporte
- [ ] Bolsa Projetos Especiais
- [ ] BUZUFBA
- [ ] PEC-G (Programa de Estudantes-Convênio de Graduação/MEC)
- [ ] Apoio para a realização de eventos estudantis
- [ ] Apoio para a participação estudantil em eventos acadêmicos, técnicos e científicos
- [ ] Não recebo benefícios da PROAE
- [ ] Outro: _____

11. **De quais outros serviços/atividades oferecidos pela PROAE você tem participado? (Você pode marcar mais de um item).** *

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Atendimento no Plantão do Serviço Social
- [ ] Acompanhamento e orientação pedagógicos
- [ ] Acompanhamento e orientação pelo Núcleo de Atenção à Saúde Integral do Estudante - NASIE
- [ ] Atendimento Psicológico
- [ ] Participação em seminários, mesas temáticas ou debates promovidos pela PROAE
- [ ] Março Lilás UFBA
- [ ] Abril Indígena na UFBA
- [ ] Maio da Diversidade UFBA
- [ ] Novembro Negro UFBA
- [ ] Projeto Conviver
- [ ] UFBA em Paralaxe
- [ ] Nenhuma das opções
- [ ] Outro: _____

12. **Após ter realizado o cadastro na PROAE, por quanto tempo você esperou para receber o primeiro benefício (bolsas, auxílios, serviços, dentre outros)?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Até 2 meses
- ◯ Entre 3 e 4 meses
- ◯ Entre 5 e 6 meses
- ◯ Mais de 6 meses
- ◯ Não recebo benefícios da PROAE
- ◯ Outro: _____

13. **Há quanto tempo você recebe o benefício oferecido pela PROAE (bolsas, auxílios, serviços, atendimentos, dentre outros)?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Até 2 semestres
- ◯ Entre 3 e 4 semestres
- ◯ Entre 5 e 6 semestres
- ◯ Entre 7 e 8 semestres
- ◯ Entre 9 e 10 semestres
- ◯ Entre 11 e 12 semestres
- ◯ Mais de 13 semestres
- ◯ Não recebo benefícios da PROAE
- ◯ Outro: _____

14. **Participa de alguma manifestação (mobilização) em defesa das políticas de permanência ou assistência estudantil?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Frequentemente
- ◯ Às vezes
- ◯ Nunca

15. **Participa das decisões tomadas na PROAE, sobre o direcionamento dos recursos para ações de apoio a permanência na UFBA?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Frequentemente
- ◯ Às vezes
- ◯ Nunca

16. **Participa das decisões tomadas na PROAE, sobre a execução dos serviços prestados para o apoio a permanência na UFBA?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Frequentemente
- ◯ Às vezes
- ◯ Nunca

17. **Participou/participa das discussões para a elaboração da Minuta da Política de Assistência Estudantil da UFBA?** *

Marcar apenas uma oval.

- ◯ Frequentemente
- ◯ Às vezes
- ◯ Nunca

A seguir, apresentaremos um conjunto de assertivas sobre os serviços prestados pela PROAE. De acordo com o seu nível de concordância, marque a resposta conforme a escala abaixo:

LEGENDA:
1 = Discordo 2 = Discordo em parte 3 = Não concordo nem discordo (sou neutro)
4 = Concordo em parte 5 = Concordo

18. **a) Os serviços oferecidos pela PROAE são suficientes para a minha permanência como estudante na UFBA.** *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo	◯	◯	◯	◯	◯	Concordo

19. **b) Sou bem atendida(o) pela(o)s servidora(e)s da PROAE.** *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo	◯	◯	◯	◯	◯	Concordo

20. **c) Percebo avanços nas ações de apoio a permanência dos estudantes nos cursos de graduação da Universidade Federal da Bahia** *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo	◯	◯	◯	◯	◯	Concordo

21. **d) A PROAE desenvolve atividades que promovem o respeito à diversidade no ambiente universitário.** *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo	◯	◯	◯	◯	◯	Concordo

22. **e) Considero justos os critérios de seleção da(o)s estudantes atendida(o)s pelos programas de assistência estudantil desenvolvidos pela PROAE** *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo	◯	◯	◯	◯	◯	Concordo

23. **f) A PROAE tem estrutura física adequada para o atendimento da(o)s estudantes** *
Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo	◯	◯	◯	◯	◯	Concordo

24. **g) Sinto-me bem representado pelas lideranças estudantis (representantes do DCE, Residências, Auxílios, dentre outros) que se mobilizam em favor das políticas de permanência da PROAE/UFBA.** *
Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo	◯	◯	◯	◯	◯	Concordo

25. **De maneira geral, como você avalia a execução da política de permanência de estudantes feita pela PROAE?** *
LEGENDA: 1 = Péssimo 2 = Ruim 3 = Regular 4 = Bom 5 = Excelente
Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Péssimo	◯	◯	◯	◯	◯	Excelente

26. **Quais os principais problemas que você identifica na execução das ações de apoio a permanência na PROAE?**

_____

_____

_____

_____

_____

27. **Quais as principais soluções que você sugere para os problemas apontados por você no item anterior, sobre a execução das ações de apoio a permanência na PROAE?**

_____

_____

_____

_____

_____

APÊNDICE C - Definições sobre ações de permanência na perspectiva da equidade em documentos que normatizam a política na UFBA

DOCUMENTOS INTERNOS A UFBA	
Programa de Ações Afirmativas (2004)	• A concessão de bolsas e as demais ações de apoio à permanência, devem atender a todos que necessitem das mesmas [...]. Entretanto, é **necessário considerar, também, a questão racial na seleção.** • Contemplar, nos programas de assistência estudantil, **um mínimo de 30% de estudantes negros.**
Resolução n.º 05/2006 - Criação da Pró-Reitoria/UFBA	• A Pró-Reitoria de Assistência Estudantil terá como atribuição a gestão dos programas de **inclusão social, apoio estudantil e ações afirmativas**, com a responsabilidade de gerir programas e operar os fundos respectivos.
Reuni/UFBA (2007)	I - ampliar, gradualmente até 2012, em pelo menos 200%, os atendimentos a **estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica** contemplados nas diversas modalidades de apoio social e acadêmico; II - reservar, em todos os programas de assistência estudantil, **50% das vagas para cotistas** e **50% das vagas para não-cotistas em situação de vulnerabilidade social e econômica;**
PDI (2012-2016)	• reservar, em todos os programas de assistência estudantil, **50% das vagas para cotistas** e **50% das vagas para não-cotistas em situação de vulnerabilidade social e econômica;** • ofertar pelo menos um curso de língua estrangeira para todos os estudantes comprovadamente em **vulnerabilidade socioeconômica**; • consolidar e ampliar o **Projeto Conviver**; • **qualificar pessoal** (técnico-administrativo e docente) para atendimento pedagógico e assistencial de **pessoas com necessidades educacionais especiais (PNEE).**
Regimento Interno da Reitoria (2013)	Art. 22. À Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (Proae) cabe [...] as funções de apoiar e assistir o corpo discente em suas necessidades, bem como planejar, fomentar, dirigir, coordenar, supervisionar, avaliar e controlar os programas e projetos de **ações afirmativas** e de assistência estudantil.
DOCUMENTOS EXTERNOS A UFBA	
Portaria Normativa n.º 39/2007 do PNAES	Art. 3º: § 1o As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas **situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.**

	Art. 4º: As ações do *PNAES* atenderão a estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, selecionados por **critérios sócio-econômicos**, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio.
Decreto Presidencial n.º 7.234/2010 do PNAES	Art. 5º: Serão atendidos no âmbito do *PNAES* prioritariamente **estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio**, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior. Art. 3º O *PNAES* deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior. X - acesso, participação e aprendizagem de **estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação**.

Fonte: Elaboração do autor, 2017.

APÊNDICE D – Problemas de implementação identificados por gestores e funcionários

Problemas identificados	Quantidade de respostas
Insuficiência de recursos humanos	5
Falta de recursos tecnológicos (sistema de informação específico para execução da política)	5
Insuficiência dos recursos financeiros	4
Inadequação da estrutura física (Proae e residências)	4
Excessiva carga de trabalho burocrático	3
Problemas relacionados ao processo seletivo	3
Falta de acompanhamento pedagógico dos estudantes	2
Fragilidade dos editais	2
Limitação nos processos de comunicação da Proae com os estudantes	2
Insuficiência de estratégias de acompanhamento	2
Ausência de dados quantitativos sistematizados	1
Falta de estratégias voltadas à pós-permanência	1
Distribuição inadequada dos servidores nos setores	1
Falta de serviços públicos de saúde externos à Proae	1
Falta de definição mais precisa dos procedimentos para o gerenciamento dos recursos	1
Falta de padronização nos procedimentos administrativos	1
Falta de manutenção preventiva da estrutura física dos órgãos	1
Falta de realização de visitas em domicílios	1
Falhas no processo de acompanhamento e renovação dos benefícios	1
Total de entrevistados	**13**

Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

APÊNDICE E – Problemas de implementação identificados por representantes estudantis

Problemas identificados	Quantidade de respostas
Limitação da estrutura física	2
Insuficiência de recursos humanos	2
Insuficiência dos recursos financeiros (quantidade de bolsas é insuficiente para a demanda existente / público em situação de vulnerabilidade aumentou na Universidade)	2
Dificuldade de diálogo entre administração e estudante	1
Falta de formação dos funcionários com vista ao melhor tratamento com os estudantes	1
Maior acompanhamento das residências universitárias pelas assistentes sociais	1
Necessidade de um funcionário no Núcleo de Segurança Alimentar no RU	1
Precisa de um servidor no Núcleo de Segurança Alimentar no RU	1
Maior proximidade de servidores com problemas cotidianos dos estudantes	1
Tipos de serviços oferecidos pela Proae que se limitam ao apoio material (maior atenção à saúde mental do estudante / apoio psicológico)	1
Corte de auxílio financeiro do Programa Bolsa Permanência (PBP/MEC)	1
Total de entrevistados	**4**

Fonte: Pesquisa do autor, 2017.

APÊNDICE F – Problemas de implementação identificados por estudantes-usuários

Problemas identificados	Quantidade de respostas (%)
Recursos financeiros insuficientes (poucos benefícios em razão das demandas) / corte de recursos	41 (19,4%)
Valores dos benefícios defasados (insuficientes para custear a permanência)	17 (8%)
Falta de clareza na informação/comunicação com os estudantes	41 (19,4%)
Lentidão nos processos administrativos (cadastro e renovação) / burocratização dos processos (exigência de muitos documentos)	41 (19,4%)
Atraso na liberação dos benefícios	15 (7,1%)
Falta de participação dos estudantes nos processos decisórios / gestão verticalizada / transparência na aplicação dos recursos do PNAES	4 (1,8%)
Atendimento inadequado dos servidores da Proae (falta de acolhimento ao estudante)	23 (10,9%)
Atendimento inadequado / falta de informação na recepção da Proae	4 (1,8%)
Falta/insuficiência de acompanhamento dos estudantes / serviço social	6 (2,8%)
Falta/insuficiência de acompanhamento psicológico / saúde emocional	8 (3,7%)
Falta/insuficiência de acompanhamento pedagógico	4 (1,8%)
Indefinição e entraves nos critérios de seleção (indefinição dos editais)	30 (14,2%)
Distorções/injustiças nos processos de seleção	20 (9,4%)
Prioriza o atendimento a estudantes do interior do Estado	3 (1,4%)
Alimentação do RU de baixa qualidade	4 (1,8%)
Total de estudantes que responderam a questão aberta	**211 (100%)**

Fonte: Pesquisa do autor, 2017

APÊNDICE G – Soluções de implementação apresentadas por gestores e funcionários

Soluções apresentadas	Quantidade de respostas
Reorganizar os fluxos de trabalho com base no documento da regulamentação (depois de sua aprovação)	1
Aprimoramento dos instrumentos da seleção.	1
Ter um sistema de informação eficiente	4
Ter mais rapidez nos processos / desburocratização (por meio digital, sem tantos documentos impressos) / processos de seleção	2
Desenvolver um trabalho mais integrado entre as coordenações e os setores.	1
Aprovar a regulamentação da política no Consuni	4
Ampliar os recursos financeiros	1
Articular com outros setores da UFBA: serviço médico, psicologia etc.	1
Ter cooperação entre os grupos na universidade / Articulação com grupos da UFBA que trabalham com temáticas ligadas a Proae	2
Maior participação da comunidade da UFBA (mobilização)	1
Aprimorar o organograma da Proae, incluindo a coordenação que chamei de permanência e pós-permanência	1
Ter uma padronização nos procedimentos administrativos no órgão	1
Ter maior número de funcionários	3
Ter auxílio administrativo para as assistentes sociais nos processos de seleção	1
Melhorar o acompanhamento dos estudantes	1
Ter uma assessoria jurídica	1
Ter uma estrutura física melhor para o trabalho	2
Alinhar todas as ações da Proae com a pós-permanência (pensar na saída do estudante)	1
Ter dados quantitativos para realizar avaliação / indicadores para avaliação	2
Conhecer o impacto da política	1
Ter mais acesso à rede pública de saúde para atendimento dos estudantes cadastrados na Proae	1
Criar núcleo para produção de indicadores e banco de dados para avaliação	1
Produzir conhecimento sobre as ações da Proae	1
Melhorar o planejamento	1
Ter troca de experiências com outras universidades	1
Total de entrevistados	**13**

Fonte: Pesquisa do autor, 2017

APÊNDICE H – Soluções de implementação apresentadas por representantes estudantis

Soluções apresentadas	Quantidade de respostas
Ampliar os recursos de assistência estudantil	3
Integrar as ações da Proae com outros setores da Universidade	1
Acompanhar os serviços terceirizados, relativos à alimentação	1
Ser mais efetivo com a manutenção de equipamentos	1
Permitir a participação dos estudantes em contratos editados pela Proae	1
Estimular integração e participação dos estudantes para reivindicar	2
Estimular o diálogo permanente entre administração e estudantes	1
Ter reuniões do CSVU;	1
Aprimorar os espaços de participação política	1
Melhorar o diálogo com os estudantes	1
Ampliar o quadro de funcionários	2
Melhorar os serviços da Creche	1
Recorrer às diversas áreas na UFBA para apoio e execução de ações na Proae	1
Ter um trabalho mais efetivo das assistentes sociais junto às residências	2
Desenvolver maior proximidade dos servidores com os estudantes	1
Oferecer / aprimorar o acompanhamento psicológico	1
Oferecer / aprimorar o acompanhamento pedagógico	1
Melhorar o atendimento dos servidores / formação profissional	1
Ter mais agilidade nas obras de infraestrutura	1
Melhoria da infraestrutura	3
Criar estratégias de apoio aos estudantes com problemas de saúde mental	2
Melhorar o funcionamento da ouvidoria da UFBA, principalmente, para casos de discriminação na Universidade	1
Total de entrevistados	**4**

Fonte: Pesquisa do autor, 2017

APÊNDICE I – Soluções de implementação apresentadas por estudantes-usuários

Soluções identificados	Quantidade de respostas
Ampliar o número de estudantes atendidos (bolsas, auxílios e serviços) / ampliar os investimentos (recursos financeiros)	37 (17,6%)
Melhorar a comunicação / informação sobre as atividades da Proae (editais, serviços prestados) / informação regulares com os discentes	27 (12,8%)
Ter mais agilidade nos processos (divulgação dos editais, seleção e divulgação dos resultados)	23 (10,9%)
Atualizar o valor das bolsas e auxílios de acordo com a inflação (aumentar os valores dos auxílios e bolsas)	12 (5,7%)
Tornar os processos administrativos da seleção mais práticos (com menor burocratização)	12 (5,7%)
Possibilitar maiores oportunidades de participação dos estudantes nos processos decisórios (gestão participativa)	11 (5,2%)
Criar um sistema de avaliação das ações da Proae	4 (1,9%)
Fiscalizar os processos de seleção para que identifique estudantes que não precisam e são atendidos (evitar as distorções)	8 (3,8%)
Qualificar os atendimentos dos servidores aos alunos na Proae / melhorar a qualidade da informação passada pelos servidores	28 (13,3%)
Ampliar o número de profissionais	13 (6,1%)
Promover a qualificação dos profissionais que atendem aos estudantes / formação profissional	9 (4,2%)
Melhorar/ampliar o acompanhamento/apoio psicológico	10 (4,7%)
Propiciar um acompanhamento mais próximo aos estudantes	8 (3,8%)
Aprimorar / desenvolver o acompanhamento pedagógico	6 (2,8%)
Melhorar a estrutura física (Proae e Residências)	8 (3,8%)
Aprimorar a coleta e análise dos dados nos processos seletivos para evitar injustiças / distorções	38 (18%)
Redefinir e ter mais transparência nos processos de seleção	12 (5,7%)
Elaborar editais mais coesos, com clareza nas informações	8 (3,8%)
Antecipar os editais para período anterior ao início do semestre	4 (1,9%)
Total de estudantes que responderam a questão aberta	**210 (100%)**

Fonte: Pesquisa do autor, 2017