

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL DO
ESPÍRITO SANTO (IFES): AÇÕES DO CAMPUS VITÓRIA**

EVERALDO CÔCO

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

FREDERICO JOSÉ LUSTOSA DA COSTA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (IFES): AÇÕES DO CAMPUS VITÓRIA

INTRODUÇÃO

Partindo da premissa constitucional de que a educação é direito de todos (BRASIL, 1988; 1996), o que implica em responder à demanda social pela igualdade nas condições de acesso e permanência, este artigo aborda a gestão da política pública da assistência estudantil. Deriva de pesquisa desenvolvida a partir da seguinte questão: Como se efetivou a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no âmbito do Campus de Vitória, Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), no período 2011-2018?

Tem como objetivo analisar a implementação do PNAES (BRASIL, 2007; 2010), considerando a elaboração de normas, o provimento de recursos e a execução das ações, com atenção a Educação de Jovens e Adultos (EJA), associada ao desenvolvimento do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja (BRASIL, 2006). Trabalhou-se com a hipótese de que a implementação da assistência estudantil – no propósito de gerar efeitos positivos nas condições de escolarização dos estudantes, que repercutem nos indicadores de eficiência da instituição – implica a mobilização de um conjunto de ações que se efetivam na interface entre as iniciativas locais e as dinâmicas próprias de desenvolvimento do PNAES.

Reconhecendo que alguns estudantes precisam de apoio para garantir seu direito de avançar na escolarização, buscou-se compreender o desenvolvimento da assistência estudantil (IMPERATORI, 2007) como uma política pública (CUNHA, 2006; SOUZA, 2006; DRAIBE, 2001; LUSTOSA DA COSTA; CASTANHAR, 2003; SANTOS, 2010; SARAIVA, 2006; SECCHI, 2010 e outros), com destaque para as políticas educacionais (ROMANELLI, 2001, VIERA, 2007 e outros). No recorte das políticas educacionais, atenta-se para o contexto da educação profissional e tecnológica (SOUZA, 2014; PACHECO, 2011), situada nos institutos federais e, particularmente, no Ifes (LIMA, 2011; PINTO, 2006), com atenção ao contexto do Proeja (FERREIRA, 2013; FREITAS, 2010; SCOPEL; OLIVEIRA), em associação com a implementação da assistência estudantil

Esse propósito de abordar a assistência estudantil se justifica também na observação da atualidade do tema em sua vinculação com os Institutos Federais. Estudos nesse escopo (ALMEIDA, 2017; CORREIA, 2018; REIS, 2016; SOUZA, 2017; SPRÍCIGO, 2016), na conexão das áreas de gestão pública e de educação, informam que cada instituto promove regulamentações e normas de gestão do PNAES, conforme sua realidade. Embora o programa apresente regras gerais de funcionamento, elas se efetivam na prática cotidiana de cada instituição. Com isso, aponta-se para a importância de pesquisas sobre a assistência estudantil nas diferentes unidades dos institutos federais.

No contexto do Ifes, Campus Vitória, trabalhou-se numa perspectiva de pesquisa qualitativa (BOGDAN e BIKLEN, 1994), por meio de análise documental e realização de entrevistas. Para a análise documental, foram reunidas informações decorrentes das orientações constantes das normas associadas a política de assistência (IFES 2011a; 2011b; 2011c; 2011d), das metas expressas em dois Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), correspondente aos períodos 2009-2013 e 2014-2019 (IFES, 2009; 2014a) e dos registros dos processos de implementação constantes de oito relatórios anuais de gestão (IFES, 2012; 2013; 2014b; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a) e de 38 editais (implementados no período de 2012-2018). Como complementação efetivou-se entrevistas semiestruturadas (TEMER; TUZZO, 2017), com quatro gestores envolvidos diretamente nas ações de assistência estudantil.

O material reunido foi explorado numa perspectiva de análise de conteúdo (BARDIN, 2006), na busca por compreender, de modo intercambiante, as regulações, proposições e

execução, com seus vários aspectos associados, como categorias que informam sobre o desenvolvimento da política de assistência estudantil no Ifes (FRANCO, 2012).

Desse modo, segue-se com a síntese do referencial teórico. No terceiro tópico apresenta-se os dados decorrentes da pesquisa para, por fim, concluir destacando, como resultados, a importância da implementação da assistência estudantil no contexto do Ifes, Campus de Vitória.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

No propósito de compreender a implementação da assistência estudantil no Ifes, Campus Vitória, trabalhou-se com os objetivos de identificar normas, examinar as proposições e analisar as ações de execução. Com isso, ganhou centralidade referenciais relativos a conceituação, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas (LUSTOSA DA COSTA; CASTANHAR, 2003; CUNHA, 2006; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; DRAIBE, 2001; SANTOS, 2010; SECCHI, 2010; RECKTENVALD; MATTEI; PEREIRA, 2018 e outros).

A proposta de desenvolver uma investigação ligada as políticas públicas, implica considerar que esse campo de estudos apresenta uma trajetória histórica e conceitual, ganhando destaque a partir dos anos de 1980, quando muitos países em desenvolvimento enfrentavam situações restritivas de recursos para impulsionar o desenvolvimento econômico e promover ações de inclusão social para o fortalecimento da democracia (SOUZA, 2006).

Tendo como referência o ciclo das políticas públicas, sistematizou-se uma base conceitual ligada ao entendimento de uma política pública como “[...] uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados” (SOUZA, 2006, p. 36). Nessa perspectiva conceitual, Secchi (2010) destaca que políticas públicas “[...] tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (2010, p. 1). Assim, para o autor “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (2010, p. 2). Ainda no âmbito conceitual, Santos (2010, p. 3) sintetiza que “políticas públicas são disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público” (2010, p. 3). Desse modo “[...] refletem a ação intencional do Estado junto à sociedade” (2010, p. 3).

Ampliando os componentes dessa conceituação, Draibe (2001) assinala que essas diretrizes são formuladas, implementadas e gerenciadas por pessoas. Desse modo, não é possível desconsiderar a presença de valores, interesses, perspectivas, que nem sempre encontram unanimidade no terreno social. A autora afirma que “[...] o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embate, de conflitos, que se sucedem e se resolvem ao longo do tempo” (DRAIBE, 2001, p. 26).

Contextualizando esses elementos conceituais na sociedade brasileira pós-redemocratização, Carvalho assinala “[...] a necessidade de maior eficiência e impacto nos investimentos do governo em políticas públicas, principalmente em programas sociais” (CARVALHO, 2013, p. 17), dado as demandas em função das desigualdades sociais, chamando a atenção para a complexidade envolvida no tema.

Considerando que as políticas públicas articulam um conjunto variados de atores, uma composição ampliada de intervenientes e múltiplas ressonâncias (RECKTENVALD; MATTEI; PEREIRA, 2018), requerendo atenção à complexidade envolvida na proposição, implementação e avaliação das políticas públicas, no caso da pesquisa que fornece os dados para este artigo, cabe evidenciar seu foco em um instrumento (programa de assistência estudantil) de uma política pública (educação), de ação governamental (envolvendo a gestão pública), encaminhada numa instituição de ensino (o Ifes), direcionado a um público (com destaque para estudantes do Proeja), em um contexto particular (o campus Vitória). Com isso, marca-se a centralidade da atenção à esfera pública, com destaque para ações governamentais.

Avançando nessa base conceitual para a compreensão do processo de uma política pública, cabe observar que seu desenvolvimento implica etapas, envolvendo formulação, implantação e avaliação (SARAVIA, 2006). Conforme Secchi (2010), o ciclo nas políticas públicas compreende as etapas de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Este ciclo de políticas públicas “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2010, p. 33).

No caso deste estudo trata-se da implementação, realçando a execução, “[...] que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização (2006, p. 34). Inclui “[...] o estudo dos obstáculos” e, especialmente, o acompanhamento, com supervisão da execução, com o objetivo de “[...] fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos” (SARAVIA, 2006, p. 34).

Também é importante destacar a etapa da avaliação, entendendo, conforme Costa e Castanhar (2003, p. 969) “a necessidade de avaliar programas públicos diante do aprofundamento da crise fiscal, da escassez de recursos do setor público e da imprescindível intervenção governamental para atender a população mais necessitada”. Em termos conceituais, o propósito da avaliação “[...] é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (LUSTOSA DA COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972). Com isso, a avaliação se constitui como “[...] mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre os quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre políticas e programas públicos” (ALA-HARJA; HELGOSON, 2000, p. 5).

Nesse processo de avaliação de políticas públicas, Draibe (2001, p. 17) atenta para observar o objetivo da intervenção na realidade social, na articulação com o caráter público, indicando:

[...] uma política pública, entendida então como esferas públicas da sociedade – e não tem plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade. Políticas dessa natureza não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não-governamentais de quaisquer tipos, sempre e quando preservado o caráter público [...].

Na atenção ao foco, requerida na abordagem às políticas públicas (DRAIBE, 2001), no caso da abordagem a implementação da assistência estudantil, importa observar sua integração a política pública de educação. Desse modo, entende-se que os intervenientes presentes na gestão do programa de assistência estudantil estão situados no terreno dos direitos sociais, sobretudo, do direito à educação. Nessa compreensão, no tópico que segue, desenvolve-se síntese analítica dos dados apurados na pesquisa.

3 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CONSTRUÇÃO DE AÇÕES NO CONTEXTO DO PNAES

Na articulação entre a observância das regulações (normas), as proposições institucionais (objetivos e metas) e os processos de execução (iniciativas, investimentos e ações), configuradores da implementação, culminando em determinados efeitos (DRAIBE, 2001), para a exploração dos dados, trabalhou-se com os grupos de normas, de planos, de relatórios e de editais.

Para tratar das **regulações**, importante lembrar um arcabouço de premissas externas à instituição que orientam as ações da assistência estudantil (BRASIL, 2010), indicando as intenções dessa política pública (SANTOS, 2010) e requerendo adequações às condições locais. Com o conjunto de documentos selecionados no escopo das normas (IFES 2011a; 2011b;

2011c; 2011d) foi possível observar a organicidade da proposição para a assistência estudantil na instituição. Considerando as etapas e os processos organizativos que integram o ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2010), esses documentos indicam o reconhecimento da necessidade da assistência estudantil e o detalhamento da sua formulação em âmbito local, na articulação com os requisitos do campo educacional e com as normas externas, apontadas pelo PNAES (BRASIL, 2007; 2010). Uma formulação que retrata a observância do direito a educação, tanto no sentido de garantir a todos as condições educativas (com programas universais) quanto de reconhecer as necessidades dos estudantes em vulnerabilidade social (com programas específicos), requerendo o estabelecimento de metas para a sua implementação, que foram expressas nos PDI (IFES, 2009; 2014).

No entendimento da assistência estudantil como uma política pública social (HOFLING, 2001), com a análise dos PDI (IFES, 2009; 2014a) foi possível captar as **proposições**, delineadoras da política de assistência estudantil na instituição. Nesse sentido, evidencia-se a elaboração, de modo participativo, das legislações e orientações locais (com responsabilizações, delineamento dos programas e metas), que permitiram avançar no encaminhamento das iniciativas, estabelecendo metas, sustentadas na previsão de ampliação de recursos.

A atenção às iniciativas, que materializam **execução**, por meio da abordagem dos relatórios de gestão (IFES, 2012; 2013; 2014b; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a), permitem informar uma materialidade que vai enfrentar desafios, em especial, no que tange às limitações de recursos (reposicionando as previsões orçamentárias inicialmente apresentadas). De todo modo, foi possível apurar a consistência da presença da assistência estudantil no contexto institucional. Essa consistência permite reunir um conjunto ampliado de informações que, na observância às **regulações** com vistas ao encaminhamento das **proposições**, delineiam a **execução** no período estudado. Destaca-se nos dados, os esforços institucionais para encaminhar avanços relacionados a legislação destinada a política de assistência estudantil, que percorre uma trajetória de implantação, ganhando amplitude no atendimento aos discentes. Nesse processo, evidenciam-se também desafios, principalmente ligados a atrasos nos repasses, cortes orçamentários, estruturação de setores, destinação de pessoal e a atenção à demanda, em especial, de alunos em vulnerabilidade social.

Na processualidade de seu desenvolvimento, os editais vão ganhando novas configurações. Com a análise dos 38 editais, foi possível observar que em 2012-2013 (período de implantação da política de assistência estudantil) ocorreu a publicação de um maior número de editais, abarcando um conjunto ampliado de categorias de auxílios. Esse quadro permanece, ainda que com menor intensidade, nos anos 2014-2015. Nos últimos anos, 2016-2018, os editais não abarcaram as categorias de benefícios referentes a auxílios vinculados a moradia, material didático e creche. Esses auxílios, assim como os demais, têm considerável importância, principalmente para o público focalizado na pesquisa (alunos do Proeja), visto integrar uma faixa etária de maior idade.

O cotejamento dos indicadores de oferta com o número de alunos inscritos, informa a crescente demanda por concessões dos benefícios, em confronto com limitações orçamentárias, num quadro de mudanças no perfil dos ingressantes na instituição (com a implementação de políticas de democratização do acesso), repercutindo também em alterações na descrição do perfil do público alvo nos editais. A análise do conjunto dos editais, indica a prevalência dos indicadores de alunos matriculados na instituição e de comprovação de carência socioeconômica, como descrição para o público alvo no ano de 2012. Em 2013, a comprovação da carência é estabelecida indicando o critério de renda per capita de até 1,5 salários mínimos para concessões de benefícios da assistência estudantil. Em 2014, além desse critério, acrescenta-se a informação de que “prioritariamente” serão beneficiados os inscritos em vulnerabilidade social, permanecendo este fator nos editais do ano 2015. Ainda nessa

perspectiva de delineamento do perfil (frente a redução de recursos), nos editais dos anos 2016-2018, o critério passa a ser renda per capita inferior a um salário mínimo. Esse quadro pode ser entendido como estratégia de controle da demanda, requerido em função dos limites dos recursos.

Além das alterações ligadas ao indicador de renda, ao longo do tempo, os editais foram também modificando o modo de definição do quantitativo de vagas. No edital de nº 04/2012 identifica-se a especificação de 145 vagas para auxílio transporte e 250 para auxílio alimentação, com a informação de que os candidatos selecionados teriam a assistência até o dia 31/12/2012. A indicação de número de vagas nos editais foi crescente até o ano de 2016. A partir de 2017, nota-se que os editais suprimiram esse dado, informando apenas cadastro de reserva. Com isso, passou a requerer um trabalho de avaliar o potencial de atendimento, considerando o número de inscrições e os recursos previstos.

Com as assertivas do referencial teórico sobre as políticas públicas (SECCHI, 2010), essas alterações podem ser remetidas ao processo de acompanhamento e avaliação da instituição, reconhecendo que as reformulações permitiram manter o desenvolvimento da política, se observados os limites orçamentários que vão se impondo na sua implementação. Essas alterações no conteúdo dos editais, estabelecendo critérios de renda inferior como condição de acesso, podem ser compreendidas a partir dos dados de ingresso e de perfil sócio econômico, visto o aumento de estudantes com perfil demandante de assistência estudantil.

A partir do referencial que sustenta o estudo, cabe lembrar, como síntese, que as ações encaminhadas na implementação da assistência estudantil, com suas conquistas e desafios, geram efeitos em várias direções. Na dialogia com o contexto mais externo, informam sobre o desenvolvimento da política pública (também com seus percalços), incluindo a observância das orientações, as ações executadas e os mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação. No âmbito mais interno da instituição, informam repercussões na condição de vida dos estudantes, nos processos interativos, nos processos de gestão, na dinâmica do ensino, na organização do trabalho institucional, etc. Sem desprezar esses vários elementos, dado o problema proposto na pesquisa (vinculado a implementação de políticas públicas, no caso, uma política integrada ao campo educacional), como síntese das análises privilegia-se o índice de eficiência acadêmica da instituição (BRASIL, 2015, p. 12)ⁱ. A partir dessa referência, apresenta-se a seguir os dados do Ifes e, especificamente, do campus Vitória.

Quadro 01: Eficiência Acadêmica

ANO	ÍNDICE DE EFICIÊNCIA ACADÊMICA DO IFES (%)	ÍNDICE DE EFICIÊNCIA ACADÊMICA DO IFES-CAMPUS VITÓRIA (%)
2012	50,80	51,00
2013	54,94	55,04
2014	49,08	53,54
2015	49,67	Índice não localizado
2016	53,82	43,28
2017	54,80	49,30
2018	54,05	48,50

Fonte: Relatórios de gestão do Ifes (2012-2016) e Plataforma Nilo Peçanha (2017-2018)ⁱⁱ.

No período pesquisado, é possível constatar que os dados de eficiência acadêmica do Ifes sofreram uma pequena redução entre 2014 e 2015, e em seguida voltaram a crescer. Tal fato pode ser explicado por uma alteração da metodologia de cálculo adotada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, a partir de 2013ⁱⁱⁱ. Em relação ao campus Vitória, nota-

se que esse índice também sofreu uma queda a partir de 2014, porém nos anos seguintes teve progressões.

Ainda que dados mostrem variações, os percentuais se mantiveram em torno de 50%, num quadro em que o perfil socioeconômico dos estudantes foi modificado consideravelmente, em especial, pela implantação das – necessárias – políticas de democratização do acesso. Os dados apurados informam que foi em 2012 a adoção de políticas de cotas, onde especifica que 50% das vagas devem ser destinadas a estudantes oriundos da escola pública, considerando dados de renda e etnia. Ingressantes desse ano são concluintes no ano de 2015, pois os cursos de técnico integrado possuem duração de 3,5 a 4,0 anos. Assim, a partir de 2015 os dados já contemplam, com maior consistência, as repercussões das políticas de inclusão. Diante desses elementos, compreende-se o registro apurado no estudo relativo ao aumento da demanda pelos auxílios no período pesquisado e torna-se mais agravante a observação, também apurada no estudo, de que os recursos financeiros recebidos não acompanharam proporcionalmente esse aumento, requerendo restringir o acesso, a partir da tipologia de oferta da assistência estudantil (mantendo apenas alimentação e transporte) e da diminuição na faixa de renda (chegando a meio salário mínimo per capita familiar, em 2019).

Nessa complexidade, sobretudo em 2019, a gestão da assistência estudantil precisou encaminhar procedimentos de adequação frente a restrição de recursos. Os participantes do comitê gestor foram demandados constantemente a realizarem levantamentos para tomarem decisões, evidenciando as fragilidades da estrutura de trabalho dos profissionais envolvidos com as ações ligadas ao PNAES:

[...] o desafio é ter dados rápidos, confiáveis, é implantação de sistemas [...]. Os desafios são a produção de dados, a correlação de dados com o acadêmico, sem dúvida nenhuma, para a gente poder acompanhar melhor a eficiência dos recursos (GESTOR 3, 2019).

Nesse processo de gestão, muitos outros desafios são identificados, em especial, na atenção à condição dos alunos em vulnerabilidade social, particularmente, os do Proeja:

O que se observa é que as exigências para participar da assistência estudantil, em especial para os alunos do Proeja, a questão da burocracia em si é grande. A exigência de juntar vários documentos, a desestruturação familiar, trazer carteira de trabalho, trazer comprovante de todo mundo que mora com você, conta de luz e energia, contrato de aluguel, declaração que faz bico, então gera muito papel e burocracia e alguns alunos não dão conta. Mas eu não sei qual seria a alternativa. Aí a gente ver que para os alunos do Proeja essas regras dificultam. É preciso comprovar a condição de pobreza. Mas as vezes ele não consegue todos os documentos. Mas você fica receoso de não cobrar. Se houver uma denúncia no ministério público? Porque você está lidando com dinheiro público. Pode ocorrer que algum estudante pode querer se aproveitar da oportunidade de utilizar o recurso sem está na condição. Mas a gente sabe que para os alunos do Proeja conseguir atender todas as exigências, é complicado (GESTOR 2, 2019).

Nos esforços por considerar os intervenientes que afetam a vida dos estudantes em correção com exigências de controle, os profissionais buscam fazer uma avaliação ampliada do perfil sócio econômico, conforme enunciação a seguir:

São muitos fatores envolvidos. A renda é apenas um dos elementos constituintes da nossa avaliação. Porém há outros envolvidos. A gente não pode avaliar igualmente dois alunos com a mesma renda familiar, mas com características diferentes. Se um aluno, o pai e a mãe tem vínculo de trabalho formal, e outro que os pais trabalham informalmente. Ou que o pai ou mãe está afastado e recebendo auxílio doença, ou recebendo prestação de benefício continuada (PBC). Qual a nossa dificuldade pra fazer essa avaliação? É que hoje a gente não dispõe de um sistema informatizado. Pra gente fazer essa avaliação, a gente tem que fazer uma planilha no Excel, fazer um breve registro de algumas especificidades da família daquele aluno. Então hoje a nossa grande dificuldade é isso. Em um universo de 500 alunos que participaram do edital,

se a gente não tem recursos para contemplar todos, como a gente faz essa avaliação? Nós somos quatro assistentes sociais [...]. Se a gente tivesse um sistema informatizado, poderia auxiliar muito nessa avaliação. Como a gente adotou desde o início do ano o critério de quantitativo de vagas. A gente fez entrevista com todos os alunos e colocamos em uma tabela por divisão de renda per capita, e também por situações específicas da realidade do aluno. Quando a gente foi finalizar o resultado final, dos alunos com perfil da assistência estudantil, muitos não poderiam ser contemplados por falta de vagas, devido aos recursos escassos. Assim, a gente fez uma classificação por renda mas também observava a situação específica de cada um (GESTOR 1, 2019).

Nesse extrato, notam-se indicativos das limitações orçamentárias em confronto com o aumento da demanda e impõem-se a atenção ao fator de vulnerabilidade social, requerendo considerar uma gama variada de elementos para ingresso e permanência no Programa. Além das normas internas ao campo educacional que implicaram mudanças no perfil discente (por exemplo, com a implantação de cotas), importante não desconsiderar outros fatores sociais, como os indicadores de emprego e renda da população. A partir de 2016 ocorreram alterações em várias legislações brasileiras, dentre elas a previdenciária e trabalhista, levando a recuos em várias garantias de direitos sociais. É possível aventar impactos na vida dos estudantes e de suas famílias, podendo repercutir nas demandas da assistência estudantil.

A pesquisa ganhou complexidade a partir dos diálogos com os gestores, acessando detalhamentos da implementação, em especial, sobre as informações relativas ao processamento dos recursos. Um gestor afirma que “[...] o governo manda 1/12 avos (do orçamento). Vem tudo pingadinho mesmo. No ano passado a gente pagou [os valores aos estudantes] no final do ano” (GESTOR 4, 2020). Complementa as informações indicando que o repasse de verbas “[...] no passado (em outros governos) era melhor. Não só a assistência estudantil. Foi do governo anterior [referência ao governo de Michel Temer] pra cá [que agravou]. Igual o financeiro a gente recebia duas vezes por semana. Hoje a gente recebe uma vez por mês” (GESTOR 4, 2020). Sobre o ano de 2019, afirma que o governo demorou realizar o repasse do orçamento e por isso muitas folhas de pagamento foram pagas aos estudantes com muito atraso.

Reconhecidos vários intervenientes e ressonâncias, que indicam a complexidade presente na abordagem da assistência (RECKTENVALD; MATTEI; PEREIRA, 2018), com os elementos captados na pesquisa, aventamos compor uma matriz de indicadores que podem ser tomados na avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003), com o seguinte exercício:

Quadro 02: Síntese avaliativa da assistência estudantil no Ifes/Campus Vitória.

INDICADORES	DADOS A SEREM DESTACADOS
Objetivos da política de assistência estudantil do Ifes	Geral: Promover a Assistência Estudantil contribuindo para a equidade no processo de formação dos discentes do Ifes; Específicos: Contribuir para a melhoria das condições econômicas, sociais, políticas, culturais e de saúde dos discentes; Buscar alternativas para a melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes, a fim de prevenir e minimizar a reprovação e evasão escolar;
Principais ações desenvolvidas	Composição de comissão para elaboração coletiva da política de assistência social. (2010) Aprovação e implantação da política de assistência estudantil. (2011) Constituição do comitê gestor da Assistência estudantil no campus Vitória (2012).

	Estruturação dos setores físicos da unidade de ensino para a assistência estudantil. Formação das equipes de profissionais para atuar na Política de Assistência Estudantil. Implementação de editais Revisão constante dos critérios de acesso a assistência estudantil.
Expansão dos investimentos	2012 - R\$ 953.647,83 2018 - R\$2.761.477,25 Obs: Atentar para complementações de valores em 2018.
Resultados/alunos: atendimento	2012 - 590 2018 - 1498 Obs: Atentar para as mudanças no perfil socioeconômico dos discente, nas restrições estabelecidas na faixa de renda abarcada para atendimento na assistência e na possibilidade de um mesmo estudantes demandar mais de uma tipologia de auxílio.
Resultados/instituição: eficiência acadêmica	2012 – 51% 2018 – 48,5%. Obs: Atentar para mudanças na metodologia de cálculo, para alterações no perfil socioeconômico dos estudantes e para outros indicadores de reconhecimento social da instituição.
Desafios	Implantar sistema informatizado para otimizar o trabalho e gerar, com mais agilidade, dados para subsidiar processos de avaliação das ações do PNAES. Articular discussões coletivas para rever a forma de cálculo da matriz CONIF. Mobilizar diferentes coletivos (grêmio estudantil, associação de pais, profissionais da assistência estudantil e outros) para discutir e elaborar ações em defesa do fortalecimento da política de assistência estudantil, como parte do direito a educação.

Fonte: Elaboração dos autores.

Com os elementos postos no quadro, entende-se que a assistência estudantil mobiliza os sujeitos (seja como demandantes dessas ações, seja como os implementadores dessa política), movimenta as ações institucionais, integra as expectativas de retorno dos investimentos (tanto no âmbito do sucesso de cada discente, quanto nos indicadores de eficiência da instituição, assim como nos resultados das avaliações educacionais) e se vincula a contexto mais amplo (do direito à educação, integrado a formação humana).

Com o conjunto dos dados da pesquisa, apurados por meio documentais e análises das entrevistas, é possível realçar quatro grandes dimensões, configuradoras da implementação da assistência estudantil na instituição. Na primeira dimensão, ressalta o processo de regulação local e de implantação da política de assistência, marcando uma perspectiva de inclusão social. Na segunda dimensão destaca-se a implementação da política, requerendo a constituição de mecanismos de acompanhamento e avaliação, em meio a pressão pela expansão da oferta dos programas associados. Na terceira dimensão é possível observar a consolidação das ações de assistência, ganhando consistência de estruturação, ampliação do volume de recursos, manutenção da regularidade dos editais e encaminhamentos de processos de avaliação. Na quarta dimensão é possível aventar um esvaziamento das ações, ainda que as conquistas presentes na consolidação da política sustentem a continuidade do percurso e que se evidencie esforços da instituição para continuidade do atendimento aos estudantes. Os cortes nas verbas educacionais implicaram a necessidade de ajustes na oferta (mantendo auxílio à alimentação e

transporte) e, sobretudo, na delimitação de prioridade, implicada com perfil dos estudantes (elegendo aqueles em intensa vulnerabilidade social).

Não obstante, esse ciclo não está encerrado, pelo contrário, o processo de sua configuração continua em movimento, sobretudo, porque a demanda demonstra sua consistência e, essa demanda não pode ser apartada das questões contextuais (do avanço de uma política regressiva dos direitos sociais). Para marcar esse movimento, que agrega mobilizações externas e internas à instituição, cabe citar o Ofício-Circular nº 16/2019 - CGRE/DIPPES/SESU-MEC, cujo assunto é PNAES, reconhecendo a “[...] materialização do programa do ponto de vista do volume dos recursos investidos e do número de beneficiários atendidos anualmente” e recomendando as instituições, dentre outras pontuações, “[...] auditoria interna que avaliem incluir em seus planos de Auditoria e previsão da realização de fiscalizações anuais de conformidade da aplicação dos recursos e de avaliação do Programa” (MEC, 2019). Essa nova recomendação conduziu as instituições a reconfigurarem seus instrumentos de concessões de benefícios aos discentes, requerendo novas mudanças nas políticas de assistência da instituição, em 2020 (IFES, 2019b).

De todo modo, a qualidade do trabalho desenvolvido pela unidade de ensino também pode ser verificada por meio de outros indicadores de avaliação, como os altos índices do indicador relativo a aluno por vaga nos processos seletivos. Esse indicador, que se mantém elevado na história da instituição, evidencia o reconhecimento da sociedade capixaba pelos resultados da formação oferecida. Outro indicador importante refere-se aos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio, que coloca o Ifes em posições de destaque no cenário estadual e nacional. Esses vários indicadores configuram os resultados conquistados pela instituição, quando analisados em uma amplitude maior. Com isso, considerando a atenção aos efeitos (DRAIBE, 2001) da implementação das políticas de assistência, é possível assinalar sua importância para garantir a permanência da qualidade do trabalho institucional, implicado com o desempenho dos estudantes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa se desenvolveu com o objetivo geral de analisar as ações de implementação do PNAES no Ifes/Campus Vitória, no período 2011-2018. As análises sistematizadas demonstram, simultaneamente, a presença da assistência estudantil na cultura institucional e no apoio aos estudantes. Considerando o ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2010), na cultura institucional, em interação com regulações nacionais, os dados informam o processo de elaboração das normas internas e de implantação da política. Evidencia-se uma mobilização institucional, situada no propósito inclusão social que marca a PNAES, em correlação com um contexto de afirmação do direito à educação. São viabilizados mecanismos de orientação, estruturação de procedimentos, organização de setores, processos de acompanhamento e outras iniciativas que, progressivamente, vão consolidando as ações de assistência, em interface com a ampliação das políticas de democratização do acesso. Emerge uma pressão pela expansão da oferta, confrontada pela falta de expansão dos investimentos, gerando desafios na implementação, impondo à instituição encaminhar ajustes na configuração das ações.

A implementação da assistência estudantil pode ser observada a partir do volume de recursos, do quantitativo de atendimento e da sua incidência no quantitativo de estudantes, incluindo o Proeja. Os efeitos, notadamente, são destacados na garantia do acesso, condição para garantia do desempenho escolar, implicados com os indicadores de eficiência acadêmica da instituição. Nos relatórios de gestão, marca-se, reiteradamente, os propósitos pareados da instituição de “[...] continuar melhorando o acompanhamento pedagógico e a assistência ao educando” (IFES, 2015, p. 41-43), notadamente na associação com o Proeja.

Na atenção aos efeitos (DRAIBE, 2001) da implementação da assistência estudantil no Ifes, Campus Vitória, no período selecionado, confirma-se uma ampliação dos atendimentos,

pressionado pela ampliação da demanda. Todavia, é preciso também considerar que, em função das limitações de recursos, ocorre ajustes na tipologia dos atendimentos (mantendo regularidade para oferta de auxílio alimentação e transporte) e no perfil do público alvo (indicando o foco na vulnerabilidade social, com indicadores que decrescem, chegando a renda per capita inferior a um salário mínimo). De todo modo, a pesquisa indica a consistência dessa política, se considerado o percentual de atendimento, em relação ao número de matrículas.

Nessa consistência, cabe considerar as mudanças no público ingressante na instituição. Se não se apura aumentos nos indicadores de eficiência acadêmica (quadro 1), também não há redução consistente, garantindo a manutenção do reconhecimento social da instituição. Aspecto muito importante, sobretudo, considerando a implementação das políticas de democratização do acesso.

Com o referencial proposto em articulação com as análises dos dados quantitativos e qualitativos, foi possível captar os movimentos da instituição que dão materialidade a implementação da assistência, repercutindo na manutenção dos indicadores de eficiência da instituição. Ainda assim, como uma política pública, cabe não desmerecer os desafios que vem se impondo nesse percurso, notadamente, com a redução de recursos em confronto com o aumento da demanda. Voltando ao ciclo das políticas públicas, integrando as etapas de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2010, p. 33), cabe ressaltar que a identificação do problema, ganhando a agenda pública se mostra como um dado da realidade, ganhando intensificação com as políticas de democratização do acesso à educação. Já a formulação de alternativas (implicando ações e investimentos que podem sustentar as iniciativas) parece ganhar novo patamar de debate, carregado pelas limitações de recursos. Ainda assim, com os dados da pesquisa, não emerge condições de se trabalhar com a extinção dessa política, pelo contrário, assinala a importância de fortalecer as condições de sua implementação.

Este estudo também sinaliza que a assistência estudantil, integrada às políticas educacionais, demanda discussões mais aprofundadas na sua avaliação. Em um processo importante de valorizar o acompanhamento e o controle dos recursos, por vezes, racionalizados no estabelecimento de padrões, matriz e fórmulas de cálculos, não se pode esquecer que, no campo das políticas educacionais, a incidência se efetiva no desenvolvimento de pessoas. No caso da assistência estudantil, este estudo sinaliza a necessidade de garantir recursos mais condizentes com as demandas dos estudantes, sobretudo na articulação com as políticas de ampliação do direito à educação. Com isso, reafirmar os mecanismos legais que apresentam a assistência estudantil como um direito social, com vistas à superar a lógica do (des)financiamento das políticas educacionais, que vem marcando o contexto atual das políticas na área educacional.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, E. E. de. **Gestão educacional e assistência estudantil**: uma análise das práticas de gestão da assistência estudantil no Instituto Federal da Paraíba Campus João Pessoa. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Mestrado Profissional), Universidade Federal da Paraíba, 2017.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2006.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 07 de julho de 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5840.htm. Acesso em: 07 de janeiro de 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010: Institui sobre o programa nacional de assistência estudantil (PNAES). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 07 de julho de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 07 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Manual para produção e análise dos indicadores da Rede Federal de EPTC, 2015. Disponível em:

http://sitesistec.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manual_indicadores_gestao_exercicio2014.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. OFÍCIO-CIRCULAR Nº 16/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU-MEC: PNAES. Inconformidades. Orientações. Boas práticas de gestão. Controles. Otimização e eficiência do gasto. Brasília, 22 de agosto de 2019 (circulação restrita).

BRASIL. Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 1 nov. 2019.

CARVALHO, S. C. da S. **Avaliação da eficácia da política pública de assistência estudantil na Universidade Federal de Lavras**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Lavras, 2013 (circulação restrita).

CORREIA, J. M. da S. **Os sentidos da política de assistência estudantil para estudantes do ensino médio integrado do Instituto Federal da Bahia (Campus Jacobina, 2014-2017)**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, 2018.

CUNHA, C. G. S. da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programas Minerva, em 2006. Digitalizado.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (Org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 15-42.

FELLIPE, J. M. S. **Assistência estudantil e tendências da política social no Brasil: resultados na permanência dos estudantes do Instituto Federal Fluminense**. Tese. Programa de Pós-Graduação Políticas Sociais. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos de Goytacazes, RJ, 2018.

FRANCO, M. A. R. S. A metodologia de pesquisa educacional como construtora da práxis investigativa. **Nuances: estudos sobre avaliação**, Ano IX, v. 09/10, p. 189-208, jan./jun./ e jul./dez./ 2003. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/404>. Acesso em: 9 jan. 2019.

FREITAS, R. C. de O. **Produções colaborativas de professores de matemática para um currículo integrado do PROEJA-IFES**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

HOFLING, E. de M. Estado e política (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, nov./2001. P. 30-41.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Revista Social e Sociedade**, n. 129, São Paulo, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n129/0101-6628-sssoc-129-0285.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPÍRITO SANTO (IFES). Relatório Integrado de Gestão: Exercício de 2012. Vitória, 2013. Disponível em: <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16276>. Acesso em: 06 ag. 2019.

_____. Relatório Integrado de Gestão: Exercício de 2013. Vitória, 2014b. Disponível em: <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16276>. Acesso em: 06 ag. 2019.

_____. Relatório de Gestão: Campus Vitória, Exercício de 2014. Vitória, 2015. Disponível em: <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16276>. Acesso em: 06 ag. 2019.

_____. Relatório de Gestão: Campus Vitória, Exercício de 2015. Vitória, 2016. Disponível em: <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16276>. Acesso em: 06 ag. 2019.

_____. Relatório de Gestão: Campus Vitória, Exercício de 2016. Vitória, 2017. Disponível em: <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16276>. Acesso em: 06 ag. 2019.

_____. Relatório Integrado de Gestão: Exercício de 2017. Vitória, 2018. Disponível em: < <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16276>. Acesso em: 06 ag. 2019.

_____. Relatório Integrado de Gestão: Exercício de 2018. Vitória, 2019a. Disponível em: <https://prodi.ifes.edu.br/component/content/article/2-uncategorised/16276>. Acesso em: 06 ag. 2019.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional 2009-2013. Vitória, 2009. Disponível em: <https://www.ifes.edu.br/documentos-institucionais/5986-pdi-do-ifes>. Acesso de 03 jun. 2019.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2019. Vitória, 2014a. Disponível em: <https://www.ifes.edu.br/documentos-institucionais/5986-pdi-do-ifes>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Memorando Eletrônico nº 171/2019-REI-PROEN: Informações sobre a revisão da Política de Assistência Estudantil. Vitória, ES, 13 de setembro de 2019b (circulação restrita).

LIMA, M. **Memórias e Imagens do IFES: cronologia, digitalização e transcrição das principais fontes historiográficas da EAAES ao CEFETES**. Vitória: Autor, 2011.

LUSTOSA DA COSTA, F., CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**. Rio de Janeiro, 37(5): 969-92, set./out. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 15 dez. 2018.

PACHECO, E. et ali. **Institutos Federais uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Moderna, 2011.

PINTO, A. H. **Educação matemática e formação para o trabalho: práticas escolares na Escola Técnica de Vitória – 1960 a 1990**. Tese. Campinas, SP: [s.n.], 2006.

RECKTENVALD, M.; MATTEI, L.; PEREIRA, V. A. Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 23, n. 02, p. 405-423, jul. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-0772018000200405&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 27 jan. 2020. .

REIS, E. M. C. **PNAES: Uma análise da implementação da política de assistência estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Faculdade de Planaltina, Universidade de Brasília (UnB), 2016.

ROMANELLI, O. de O. **História da Educação no Brasil**. Editora Vozes: Petrópolis, 2001.

SANTOS, M. das G. dos. Políticas Públicas: Contribuições para o Debate. In: KANAANE, R. et ali. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 3-16.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SCOPEL, E. G.; OLIVEIRA, E. C. de e FERREIRA, M. J. de R. O PROEJA no IFES Campus Vitória sob diversas óticas e perspectivas. In: **Anais do II Colóquio Nacional – A Produção do Conhecimento em Educação Profissional**. Natal: IFRN, 2013, p. 1-13.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006. p. 20-45.

SOUZA, F. A. **Avaliação da política pública de educação profissional nos Institutos Federais: uma análise da experiência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ)**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense. 2014.

SOUZA, J. D. de. **Na travessia da Assistência Estudantil na educação profissional: as interfaces das Políticas de Assistência Social e Educação**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, 2017.

SPRÍCIGO, F. **A assistência estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina: em análise o programa de atendimento ao estudante em vulnerabilidade social do Instituto Federal de Santa Catarina**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Santa Catarina, 2016.

SUETH, J. C. R. et ali. **A trajetória de 100 anos dos eternos titãs: da Escola Artífices ao Instituto Federal**. Vitória: IFES, 2009.

TEMER, A. C. P.; TUZZO, S. A. A entrevista como método de pesquisa qualitativa: uma leitura crítica das memórias de jornalistas. **Atas...** 6º Congresso Iberoamericano em investigações qualitativa (CIAIQ). Fortaleza, v. 3. p. 459-468.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

ⁱ Esse é um dos índices que integram a metodologia, criada em 2012 pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC, com o objetivo de padronizar a geração de indicadores da rede federal. O cálculo desse índice leva em consideração os elementos expressos no item quatro do manual para produção técnica e análise de indicadores da Rede Federal de EPCT (BRASIL, 2015, p. 12).

ⁱⁱ Plataforma disponível em: <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/>

ⁱⁱⁱ Com a alteração, estabeleceu-se que o estudante só estaria na condição de concluinte a partir do momento que tivesse cumprido todos os componentes curriculares, inclusive TCC e estágio. Antes, no cálculo era considerado concluinte o aluno que tivesse cumprido os créditos das disciplinas acadêmicas do curso. Essa alteração deixou de incluir um certo grupo de estudantes que já tinham cumprido os créditos das demais disciplinas, mas não passaram ao status de concluintes.