



4074 - Trabalho Completo - XXIV Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste - Reunião Científica Regional da ANPEd (2018)
GT05 - Estado e Política Educacional

O PNAES E A INCLUSÃO SOCIAL: repercussões entre contexto local e nacional
Thalita Cunha Motta - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
Janete Maria Lins de Azevedo - xxxxx

Resumo: O artigo tem por base parte de pesquisa sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES desenvolvido no âmbito do IFRN com o objetivo de analisar as inter-relações entre os contextos local e nacional de influência, de produção de texto e da prática da política. Assim, o estudo fundamenta-se, sobretudo, na abordagem dos Ciclos da Política, de Stephen Ball. Verificou-se que o PNAES fortaleceu a assistência estudantil em prol da permanência escolar e inclusão social dos alunos, apesar de limitação orçamentária que implicou na focalização do atendimento.

Palavras-chave: PNAES. Inclusão social. Política de Assistência Estudantil no IFRN.

A inclusão social no Brasil é um fenômeno multidimensional e complexo requerendo uma análise detalhada dos contextos e práticas envolvidos. Por isso, a realização do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES tem diferentes repercussões a depender das relações entre o contexto local e o nacional. Nesse artigo, analisamos o PNAES desenvolvido no Instituto Federal do Rio Grande do Norte - IFRN com o objetivo de analisar as inter-relações da política entre os contextos local e nacional e suas repercussões. Utilizamos a metodologia de análise de políticas educacionais do Ciclo das Políticas (BALL, 1994; 2009) e análise documental que é importante para as “ciências humanas e sociais porque a maior parte das fontes escritas – ou não – são quase sempre a base do trabalho de investigação. Dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, pode se caracterizar como principal caminho de concretização da investigação” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.13). O IFRN tem um rico acervo documental, atualizado ano a ano, com informações sobre a Assistência Estudantil (AE) de extenso período, do qual selecionamos documentos de 2009 a 2015 como principal fonte de dados. Levamos em conta que o aparato legal e institucional de uma política pública tanto pode refletir os valores, a visão de mundo e a organização da sociedade ou de determinados grupos, quanto pode servir para a concretização de novas formas de organização, novas práticas e valores desejados e/ou necessários à determinada sociedade.

Os contextos do PNAES

Ball (2009) considera que os contextos são espaços em que podemos analisar/apreender como as políticas se movem, ou seja, são espaços de luta, de debate e disputas vivenciados pelos grupos de interesses (sujeitos e/ou instituições que desejam influenciar as políticas e delas participarem nas suas dinâmicas). Os contextos dos ciclos das políticas podem ser divididos em dois grupos, embora seja importante compreendê-los como intrínsecos entre si, quais sejam: contexto primário: de influência; da produção de texto; e da prática; e, Contexto secundário: dos resultados (efeitos) e da estratégia política. Cada contexto pode ser entendido como um ciclo interno da política em questão. Assim, o contexto dos resultados está contido no da prática e o contexto da estratégia política no da influência porque “[...] em grande parte, os resultados são extensão da prática, [...] o contexto da ação política, na realidade, pertence ao contexto da influência, porque é parte do ciclo do processo através do qual as políticas são mudadas, ou podem ser mudadas” (MAINARDES, 2009, p. 306). Nossa análise desenvolve-se reunindo os principais elementos de cada contexto, sem, contudo, segmentá-los, tendo em vista esse inter-relacionamento.

Nossa investigação partiu de um contexto local, observando o desenvolvimento da política de AE do IFRN. Da observação, destacamos as relações com o contexto nacional de criação/implementação do PNAES. O PNAES foi criado no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, no ano de 2007, objetivando prover subsídios para permanência de estudantes de baixa renda no ensino superior nas instituições federais de ensino superior. O MEC apresentou no PDE um conjunto amplo de 30 ações para todos os níveis e modalidades de ensino, constituindo o maior expoente de medida governamental da política educacional do governo Lula. A partir do REUNI, desenvolveu-se um aumento de vagas, bem como uma ampliação da mobilidade estudantil entre instituições, cursos e programas. O contrato de gestão REUNI tinha metas rígidas (sobretudo, quanto ao tempo de conclusão de curso e aumento da quantidade de alunos por professor) para que as IFES recebessem contrapartidas financeiras. A Assistência Estudantil tornou-se essencial para o cumprimento das metas (CISLAGHI; SILVA (2012); KOWALSKI (2012). O PNAES repercutiu num aumento significativo do recurso orçamentário para a AE nas IFES, mas não contemplou repasse para as instituições de educação profissional entre os anos de 2007 a 2010.

Os recursos para as IFES não resultaram no pronto atendimento das diversas necessidades dos estudantes, vez que o processo de expansão de vagas e mobilidade estudantil também provocou um aumento no movimento migratório de alunos que passaram a buscar outras localidades para cursar uma graduação. Assim, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE manteve análise do PNAES ao longo do período e, em 2009, aprovou como meta prioritária, na sua 46ª Reunião, a consolidação do programa, através de uma Lei Federal, com matriz orçamentária que garantisse a continuidade dos recursos específicos da AE para as IFES. A meta foi encaminhada à ANDIFES com a justificativa de que o modelo de assistência vigente trazia distorções para o perfil do estudante, ao estabelecer diferentes pesos para cursos distintos, além de destacar as transformações socioeconômicas provocadas pelos programas de ações afirmativas e pela interiorização das universidades, o que demandava nova regulamentação para definir os investimentos (FONAPRACE, 2012).

Com base nessa mobilização e em diálogo com o MEC, o PNAES foi regulamentado pelo Decreto Presidencial n. 7234 de 2010, objetivando promover a democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública; diminuir os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão nesse nível; reduzir os índices de retenção e evasão e, ainda, contribuir para a promoção da inclusão social pela educação, conforme reza o seu artigo 2º (BRASIL,2010).

O programa manteve um repasse crescente de recursos para as IFES e incorporou as instituições da rede federal de educação profissional. Contabilizou-se que "entre 2008 e 2013, o volume de recursos destinado ao PNAES quase quintuplicou (BRASIL, 2013, p. 8), caracterizando-o como uma política pública de corte social: como um programa de ação (AZEVEDO, 2004) em prol da melhoria da permanência escolar. A política educacional nacional da época também foi marcada por outras mudanças importantes nos marcos legais: obrigatoriedade do ensino até os 17 anos de idade, direito a gratuidade da alimentação escolar e livros didáticos para o Ensino Médio, o que contribuiu para fortalecer a mobilização em prol da política de AE para o Ensino Superior. O desenvolvimento do PNAES nos contextos locais, (contexto das práticas) seguiu caminhos diversos entre as várias IFES, conforme indicam vários estudos (ABREU, 2012; CISLAGHI; SILVA, 2012; KOWALSKI, 2012; VARGAS, 2011). Repercussões desde a ampliação, diversificação, normatização e sistematização das ações de AE até surgimento de critérios rigorosos de seleção, fiscalização e controles para o acesso aos programas e/ou bolsas foram desenvolvidos, em virtude, em geral, da escassez dos recursos mediante a magnitude das necessidades dos estudantes.

Os inter-relacionamentos do PNAES

Na instituição investigada a educação profissional atende a um público de perfil diversificado e, historicamente, tem sido reconhecida pela prática de inclusão, por assumir a função social de ofertar uma educação de qualidade para a população pobre, o que requer uma política de AE bem estruturada voltada ao atendimento dos seus estudantes. O decreto do PNAES indica uma estruturação importante, a exemplo do que reza o seu artigo 3º que estabelece sua implementação de forma articulada com as ações de ensino, pesquisa e extensão, visando atender estudantes "regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior". Além disto, determina que as ações devem se dar nas áreas da moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Estabelece ainda acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010). Tais áreas já eram contempladas nas principais ações desenvolvidas em várias IFES, embora sem regulamentação nacional, o que foi contemplado no PNAES que, assim, reconheceu a multidimensionalidade da AE no Brasil, a despeito da necessidade de contínua revisão das ofertas e estruturas de atendimento em cada instituição.

Nesse sentido, no mesmo ano da promulgação do decreto do PNAES, a 48ª Reunião do FONAPRACE já apontava a necessidade de reestruturação da matriz de distribuição orçamentária do PNAES à luz da atualização do Perfil do Estudante de Graduação Presencial das IFES (FONAPRACE, 2012). A UNE também realizou seminários nacionais sobre a AE, e lançou campanha nacional com reivindicações para essa área, a partir de avaliação sobre o PNAES. A carta da UNE, do III Seminário de AE, registra a limitação do PNAES, sobretudo em virtude de os recursos serem insuficientes para atender demandas básicas como moradia e alimentação e, portanto, para atingir os outros eixos a que se propõe: "[...] falta mais participação e controle social, democracia e transparência na sua implementação nas universidades. Para superar estas limitações é necessário tanto ampliar significativamente o financiamento, como também criar instrumentos onde os/as estudantes participem paritariamente da elaboração e das decisões acerca da assistência estudantil" (UNE, 2014, s.p.).

No IFRN, o ano de 2010 foi marco de mudanças, uma vez que se construiu coletivamente o Plano de AE como regulamentação da política, e este tem uma estruturação que contempla conceitos e perspectivas legais, princípios, diretrizes, objetivos, ações, metas e recursos humanos. O seu conteúdo demonstra a intenção de considerar as políticas sociais como direito (SPOSATI, 2007), observando-se igualmente que as análises dos dados educacionais do Instituto, feita por seus profissionais, se ampliaram, o que também ocorreu com os espaços de representação dos discursos sobre a própria política de AE. Essas práticas desenvolveram-se ao tempo em que a instituição vivenciava um processo de expansão de seus *campi*, com incorporação de novos profissionais e cursos. Boa parte dos municípios dos *campi* tem equipamentos sociais precários: serviços de saúde, transporte e educação, o que gera a necessidade dos estudantes de terem acesso à AE do IFRN.

Os relatórios analisados registram 12 grupos de ações de AE, dos quais 4 correspondem ao atendimento por meio de "bolsa"/ auxílios, sendo um caso considerado "misto" - o programa de alimentação - por englobar atendimento universalizado no ensino médio e por auxílio em casos específicos. Outras 3 ações focalizam o atendimento para estudantes em vulnerabilidade, sobretudo através de auxílio-transporte, IP e auxílio alimentação. Dois casos de "bolsa" não estão ligados a vulnerabilidade socioeconômica diretamente: a bolsa PROEJA que abrange todos os estudantes desse programa e as bolsas acadêmicas que têm critérios meritocráticos. O aumento e/ou formalização de maior número de ações de AE na instituição, entre os anos de 2009-2015, denota significativa complexificação da política e diversificação das formas de atendimento aos estudantes tanto a partir da normatização do PNAES quanto com base nos recursos destinados à instituição e maiores necessidades identificadas em cada *campus*.

Considerações Finais

Verificamos que o PNAES, dentre outras coisas, favoreceu à AE o status de política educacional no âmbito do IFRN. Critérios de atendimento prioritário aos mais vulneráveis, a partir do PNAES, tanto é uma forma de buscar equalizar o acesso, como gera maior complexidade para a gestão da política tendo em vista a expansão das instituições. A política de AE do IFRN foi alinhada, em parte, às linhas do PNAES mantendo, contudo, diferenças, em virtude de especificidades da educação profissional e, também, devido ao contexto local que imprimiu à AE elementos da própria história e cultura institucionais. Por isso, é essencial que a Política Nacional de Assistência Estudantil leve em conta especificidades de cada nível e modalidade de ensino, e que deixe lugar, igualmente, para as características locais. Destacamos, nesse quadro, o fato da incorporação no PNAES de reivindicações da sociedade civil alargando o espaço das decisões, demonstrando no perfil da política a influência do contexto nacional de então. Assim, fortalecer a política de AE como um dos meios de democratizar o acesso à educação requer aprimorar práticas de gestão e avaliação para além de uma perspectiva gerencialista e no sentido de ampliação da participação e gestão democráticas, incorporando práticas que levem em conta efetivamente as desigualdades sociais e seus reflexos no âmbito das instituições escolares.

Referências

ABREU, E. C. de. *A assistência ao estudante no contexto da expansão da educação profissional e tecnológica no Maranhão* avaliação do processo de implementação. São Luiz: UFMA: 2012.(dissertação de mestrado)

AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BALL, S. J. *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

_____. Entrevista com Stephen J. Ball. *Educação e Sociedade*, vol. 30, n. 106, jan./abr. 2009.

BRASIL. MEC/ SESU/SETEC. *Manual de Gestão do Programa de Bolsa Permanência*. Disponível em: <http://permanencia.mec.gov.br/docs/manual.pdf>. Acesso em: 22 de maio de 2016.

_____. Decreto n. 7234 de 19.07.2010. *Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES* Brasília, 19 de julho de 2010.

CISLAGHI, J. F. SILVA, M. T. da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. *SER Social*, v. 14, n. 31, jul./dez. 2012.

FONAPRACE. *Revista Comemorativa 25 Anos histórias, memórias e múltiplos Olhares*. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis/ANDIFES. UFU, PROEX: 2012.

KOWALSKI, A. V. *Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos*. PUCRS, 2012 [tese de doutorado].

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Revista Contrapontos*. Volume 9. nº 1, jan/abr 2009.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, ano I, n. I, jul. 2009. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6> Acesso em: 2 nov. 2016.

SILVEIRA, M. M. da. *A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras*. Universidade Católica de Pelotas. [Dissertação de Mestrado]. Pelotas, 2012.

SPOSATI, A. de O. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* n. 10 – jul./dez. 2007.

SPOSATI et. al, 2008. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2008.