UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

MAIANA SANTOS DE ARAÚJO

AVALIAÇÃO DO AUXÍLIO MORADIA IMPLEMENTADO NA UFBA:
REFLEXÕES SOBRE A SUA GESTÃO E EFETIVIDADE

Salvador
2019

MAIANA SANTOS DE ARAÚJO

AVALIAÇÃO DO AUXÍLIO MORADIA IMPLEMENTADO NA UFBA: REFLEXÕES SOBRE A SUA GESTÃO E EFETIVIDADE

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Leidimar Cândida dos Santos

Salvador
2019

Escola de Administração - UFBA

A663 Araújo, Maiana Santos de.
Avaliação do auxílio moradia implementado na UFBA: reflexões sobre sua gestão e efetividade. / Maiana Santos de Araújo – 2019.
117 f.

Orientadora: Profa. Dra. Leidimar Cândida dos Santos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2019.

1. Estudantes – Programas de assistência - Avaliação. 2. Estudantes - Residências e lugares habituais - Auxílio financeiro. 3. Ensino Superior – Aspectos sociais. 4. Políticas públicas – Programas de Assistência. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 378.81
CDU – 378

MAIANA SANTOS DE ARAÚJO

AVALIAÇÃO DO AUXÍLIO MORADIA IMPLEMENTADO NA UFBA:
REFLEXÕES SOBRE A SUA GESTÃO E EFETIVIDADE

Dissertação submetida ao Núcleo de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Aprovada em 02 de maio de 2019.

Banca Examinadora

Profª Draª Leidimar Cândida dos Santos – orientadora _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Profª Drª Tania Moura Benevides _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva _____
Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Universidade Federal de Uberlândia

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sua onipresença em minha vida, por me dar forças nos momentos de fraqueza, paciência e coragem para enfrentar os desafios ao longo da trajetória acadêmica e pessoal.

Ao meu esposo Fernando, pelo amor, compreensão, carinho, apoio e incentivo em todos os momentos. Faltam palavras para descrever todo meu amor e gratidão.

À minha querida mãe, Fátima, e minhas irmãs Maísa, Manuela e Maiara, que são meu porto seguro, gratidão por todo carinho e apoio incondicional.

Aos colegas da Turma MPA18, por todo conhecimento compartilhado, pela cumplicidade e apoio. Em especial, às amigas Cláudia Isabele Silva e Luciana Arruda, pelo exemplo de superação e por tornar esse processo mais leve e agradável, através da amizade e do apoio mútuo.

Aos colegas do Instituto de Psicologia, em especial à Michelle Veras, que me inspirou e incentivou durante toda essa jornada, desde o momento da inscrição no processo seletivo até o momento da defesa da dissertação, sempre com palavras de estímulo que me tranquilizavam e me faziam acreditar que tudo daria certo.

Às amigas Daniela Guerra, Ilza Lessa e Vanline Lordelo por todo carinho e incentivo ao longo do curso e da vida.

À minha orientadora, Profª Drª Leidimar Cândida dos Santos, pela paciência, dedicação e contribuições imprescindíveis para o desenvolvimento desse estudo.

Agradeço também às profissionais da PROAE/UFBA, que prontamente atenderam minha solicitação e contribuíram imensamente com a construção desse trabalho.

Por fim, agradeço a todos que me encorajaram a ingressar nessa jornada e de alguma forma contribuíram com as reflexões para o desenvolvimento dessa pesquisa.

“A aprendizagem é a nossa própria vida, desde a juventude até a velhice, de fato quase até a morte; ninguém passa dez horas sem nada aprender”.

(Paracelso)

ARAÚJO, Maiana Santos de. **Avaliação do Auxílio Moradia implementado na UFBA**: reflexões sobre sua gestão e efetividade. 117 f. 2019. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

A recente expansão da democratização do acesso ao ensino superior público no Brasil modificou o perfil dos estudantes e trouxe novas demandas para Universidades, entre elas a demanda por ações de assistência estudantil. Por isso, no ano de 2010, foi instituído o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com o objetivo de garantir a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade social. Esse decreto determina que cada instituição deverá estabelecer mecanismos de avaliação e acompanhamento da Política. O objeto de estudo dessa pesquisa é o Auxílio Moradia, um dos benefícios que integram a Política de Assistência Estudantil da UFBA e tem por objetivo custear parte das despesas com habitação. Assim, o objetivo do estudo é identificar de que forma está estruturado o processo de avaliação do Programa Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia, sob o ponto de vista da sua gestão e efetividade. A pesquisa possui abordagem qualitativa e foram utilizadas como técnica de coleta de dados a pesquisa documental e a entrevista. Primeiramente, foi realizado o levantamento dos principais documentos institucionais com informações sobre gestão e operacionalização do auxílio moradia. Em seguida, foram realizadas entrevistas abertas com as gestoras e profissionais técnicas que atuam diretamente com a implementação desse auxílio. A análise dos dados coletados permitiu compreender que a avaliação do Auxílio Moradia vem sendo realizada pela UFBA de maneira assistemática, por meio de coleta de informações sobre o perfil e desempenho dos alunos ao longo da graduação, mas sem constituir-se em instrumento que permite avaliar a sua gestão e efetividade. Isto posto, ao final do estudo foi realizada a proposição de uma matriz de avaliação para esse programa, que é fruto das discussões teóricas abordadas e advinda de vários modelos, tendo em vista que inexiste no cenário nacional um modelo validado para avaliação do Auxílio Moradia ou da Política de Assistência Estudantil. Cabe ressaltar que não se trata de um modelo pronto e acabado, pelo contrário, é um instrumento preliminar que precisará ser discutido por todos os atores envolvidos, para posterior validação e aplicação. Conclui-se esse estudo com a certeza de que será necessário realizar análises mais aprofundadas sobre a temática, pois no atual contexto de recrudescimento do capital e mercantilização do ensino superior, faz-se necessário voltar a atenção para esse tema, com vistas a fortalecer a luta pela manutenção e ampliação dos direitos recém conquistados e defesa da Universidade Pública, laica, gratuita, inclusiva e de qualidade.

Palavras-chave: Avaliação; Assistência Estudantil; Política Pública; PROAE/UFBA; Auxílio Moradia.

ARAÚJO, Maiana Santos de. **Evaluation of the Housing Assistance implemented in the UFBA:** reflections on his management and effectiveness. 117 f. 2019. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The recent expansion of the democratization of the access to the public superior teaching in Brazil modified the profile of the students and brought new demands to Universities, between them the demand for actions of student assistance. Therefore, in the year of 2010, there was established the National Plan of Student Assistance (PNAES), with the objective to guarantee the permanence of the students in situation of social vulnerability. This decree establishes that each institution will have to establish mechanisms of evaluation and attendance of the Politics. The object of study of this inquiry is the Housing assistance, one of the benefits that integrate the Politics of Student Assistance of the UFBA and it has since objective finances part of the expenses with assistance. So, the objective of the study is to identify in which form Housing assistance structured the process of evaluation of the Program in the Federal University of the Bahia, from the point of view of his management and effectiveness. The inquiry has qualitative approach and the documentary inquiry and the interview were used like technique of collection of data. Firstly, there was carried out the lifting of the main institutional documents with information's on management and operationalization of the housing assistance. Next, there were carried out interviews confided in the managers and technical professionals who act straightly with the implementation of this help. The analysis of the collected data allowed understanding that the evaluation of the Housing assistance is carried out by way UFBA unsystematic, through collection of information's on the profile and performance of the pupils along the graduation, but without being instrument that there allows to value his management and effectiveness. Arranged this, to the end of the study there was carried out the proposition of a womb of evaluation for this program, which is a result of the theoretical discussions boarded and resulted from several models, having in mind that there does not exist in the national scenery a model validated for evaluation of the Housing Assistance or of the Politics of Student Assistance. It fits to emphasize what is not treated as a ready and finished model, on the contrary, is a preliminary instrument that will need to be discussed by all the wrapped actors, for subsequent validation and application. End this study with the certainty of which it will be necessary to carry out analyses more deepened on the theme, since in the current context of worsening of the capital and commodification of the superior teaching, it is made necessary to turn the attention for this subject, with sights to strengthen the struggle for the maintenance and enlargement of the rights recently conquered and defense of the Public, secular, free, inclusive University and of quality.

Keywords: Evaluation; Student Assistance; Public Policy; PROAE/UFBA; Housing Assistance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CEAO	Centro de Estudos Afro-Orientais
CGU	Controladoria Geral da União
CAED	Coordenação de Ações Afirmativas, Educação e Diversidade
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI	Conselho Universitário
CPAE	Coordenação de Programas de Assistência ao(a) Estudante
DAE	Departamento de Assistência ao Estudante
DCE	Diretório Central dos Estudantes
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
PAES	Política de Assistência Estudantil
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PROAE	Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
PROPQ	Programa de Apoio à Permanência Estudantil Qualificada
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEST	Superintendência Estudantil
SRU	Serviço de Residência Universitária
STF	Supremo Tribunal Federal
SUPAD	Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**
2 HISTÓRICO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS **19**
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS 20
2.2 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO 27
2.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO E DA EFETIVIDADE DE PROGRAMAS SOCIAIS 35
2.4 FUNDAMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DA MATRIZ DE AVALIAÇÃO 39
3 CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE DA IMPEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES BRASILEIRAS **45**
3.1 O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA 45
3.2 O PROCESSO DE ADESÃO DA UFBA AO REUNI 49
3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL 52
4 METODOLOGIA **62**
4.1 A CONCEPÇÃO METODOLÓGICA E AS ETAPAS DA PESQUISA 62
4.2 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO 67
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA **74**
5.1 RESULTADOS ANÁLISE DOCUMENTAL 75
5.2 RESULTADOS ANÁLISE DO DISCURSO DAS ENTREVISTAS 82
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS **107**
REFERÊNCIAS **110**

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objeto de estudo a avaliação e implementação do Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Esse auxílio está previsto na relação de benefícios da política de assistência estudantil da Universidade Federal da Bahia, trata-se de um subsídio pecuniário destinado aos estudantes em situação de vulnerabilidade social, que não dispõem de condições financeiras para concluir seus estudos.

As motivações para realização dessa pesquisa encontram-se na minha trajetória pessoal e profissional. Tendo sido estudante de escola pública, nascida na cidade de Tucano, interior da Bahia, filha de um agricultor e uma empregada doméstica, não poderia haver tema mais relevante e motivador do que a discussão sobre a gestão e efetividade das ações de assistência ao estudante no ensino superior.

Isso porque, o meu ingresso no ensino superior privado, no ano 2008, só pôde ser concretizado em virtude do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), implementado no governo Lula da Silva. Sendo a primeira pessoa da família a ingressar no ensino superior, esse foi um motivo de muito orgulho e felicidade. Foi justamente nesse período que começaram a emergir as estratégias para expansão e democratização do acesso ao ensino superior no país e os jovens oriundos da classe trabalhadora puderam vislumbrar outras possibilidades de crescimento pessoal e profissional.

Apesar de ter sido contemplada com a bolsa de estudos integral, nem todos os problemas estavam resolvidos. Faltavam outros suportes importantes que propiciassem a minha permanência na faculdade. Por esse motivo, foi necessário recorrer às ações de assistência estudantil do município onde nasci, que mantinha na cidade de Salvador uma residência estudantil destinada aos estudantes que não tinham condições financeiras para arcar com os custos de moradia na capital baiana.

Vale ressaltar que não há a intenção de *romantizar* (grifo nosso) a existência desses programas, que possuem inúmeras contradições, conforme será tratado nesse estudo. Entretanto, a questão central trazida aqui é a avaliação da contribuição das políticas públicas de assistência ao estudante em situação de vulnerabilidade social. O meu lugar de fala é o de egressa de escola pública, beneficiária do PROUNI ao longo da graduação, que vivenciou as dificuldades enfrentadas pelos estudantes que dependem da política de assistência estudantil para terem condições de permanecer no ensino superior e concluir seus estudos com êxito.

Além da trajetória pessoal intrinsecamente ligada às políticas de assistência estudantil, há também o meu percurso profissional que sempre esteve alinhado às questões sociais.

Atuando como assistente social da Universidade Federal da Bahia desde o ano 2014, o contato com a realidade dos estudantes que dependem dessa política para permanecer na Universidade faz parte do meu cotidiano profissional.

No ano de 2015, em colaboração na pesquisa realizada com estudantes do curso de Serviço Social da UFBA, proposta pela coordenação do colegiado, foi possível constatar que 92% (noventa e dois por cento) dos estudantes que responderam ao questionário declararam-se pretos e/ou pardos e a grande maioria possuía renda *per capita* compatível com os requisitos necessários para serem destinatários da Política de Assistência Estudantil da UFBA. Por esse índice é possível constatar o quanto é grande a demanda por ações de cunho social que contribuam para que o aluno tenha condições de permanência no ensino superior.

A experiência profissional e a realização de estudos na área da gestão de políticas públicas também contribuíram para que surgissem indagações acerca da eficiência na gestão dos recursos da Política de Assistência Estudantil, de forma a alcançar o maior número possível de alunos. Somado a isso, o fato de identificar que a grande parcela dos estudantes com perfil para acessar os serviços de assistência estudantil oferecidos pela Universidade, não tem acesso, em virtude de restrições orçamentárias, nos levou a refletir sobre a importância dessa temática para a vida dos estudantes que se encontram em situação de vulnerabilidade social[1].

A participação na pesquisa anteriormente citada contribuiu para evidenciar um dado que vem sendo discutido há alguns anos, que é a mudança no perfil dos estudantes da Universidade Pública Brasileira que se alterou consideravelmente nas últimas décadas, em função da política de expansão adotada pelo governo federal (RISTOFF, 2014) Aqui cabe enfatizar que esse processo que permeia a construção do direito social à educação não se deu de maneira rápida. Assim como a maioria das políticas sociais, ele foi resultante de lutas e manifestações sociais que buscavam mitigar as desigualdades sociais e regionais que marcam a formação da sociedade brasileira (SGUISSARDI, 2015).

Entre as principais inciativas que contribuíram significativamente com esse processo e serão destacados nesse estudo são o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e a implementação do PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil).

[1] A vulnerabilidade social decorre de contingências humanas, do próprio ciclo de vida. Aqui ocorrem violações de várias montas e significados como: transgressões, agressões, expropriações, discriminações, apartações, exclusões, marginalizações, desfiliações, desagregações, privações, contingências enfim, um múltiplo de situações que vão da sociabilidade à segurança e respeito à dignidade humana e à cidadania. (SPOSATI, 2009)

Em linhas gerais, o REUNI é um programa que assume o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades federais. A meta global do programa é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito (BRASIL, 2007).

Além disso, o programa contém entre suas diretrizes a necessidade de redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas, ampliação da mobilidade estudantil, revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação, diversificação das modalidades de graduação, ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil, articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

Portanto, o Reuni proporcionou as condições necessárias para ampliação do acesso ao ensino superior, o que trouxe uma série de mudanças que requerem intervenção estatal para garantir a permanência do novo perfil de estudantes que ingressou na Universidade. No caso da UFBA, os dados divulgados pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN) revelam um grande crescimento. Enquanto no ano 2006 havia um total de 22.665 (vinte dois mil seiscentos e sessenta e cinco) estudantes matriculados nos cursos de graduação, no ano 2017 esse número aumentou para 37.985 (trinta e sete mil novecentos e oitenta e cinco) estudantes, conforme informações contidas na publicação UFBA em Números. Dentre estes alunos, houve um aumento no percentual de candidatos classificados que concluiu o ensino médio em escola pública, que passou de 33,2%, no ano de 2003, para 52,3%, em 2013 (PROPLAN/UFBA, 2014).

Sendo assim, essa expansão trouxe novas demandas para a UFBA e demais Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Buscando responder a essa emergente necessidade que o Ministério da Educação (MEC) instituiu o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), através da Portaria Normativa nº 39, no ano 2007, considerando a sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal (Brasil, 2007). Posteriormente, no ano 2010, essa portaria foi transformada no Decreto Presidencial nº 7.234, que dispõe sobre o Plano Nacional de Assistência Estudantil.

Esse decreto prevê em quais áreas as IFES deverão desenvolver as ações de assistência estudantil e estabelece que os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com

renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio per capita serão atendidos prioritariamente. Entre as ações de assistência estudantil está o Auxílio Moradia, cujo objetivo é viabilizar espaço onde o estudante de baixa renda possa viver na cidade na qual cursa o ensino superior.

No que se refere à metodologia de seleção dos estudantes a serem beneficiados e dos mecanismos de monitoramento e avaliação das ações, o Decreto nº 7.234/2010 é omisso, deixando a critério das Universidades Públicas estabelecê-los de acordo com cada realidade.

Portanto, se por um lado, o decreto respeita e garante o princípio da autonomia universitária ao permitir que cada instituição implemente a política conforme suas demandas e particularidades, conforme está estabelecido no artigo 5º, parágrafo único, inciso II, é bastante inequívoco ao estabelecer que "as instituições federais de ensino superior deverão fixar mecanismos de avaliação e acompanhamento do PNAES" (BRASIL, 2010). Deste modo, o decreto indica a necessidade de avaliação, mas não contempla diretrizes gerais, o que pode levar ao fato de que as Universidades criem diferentes formas de avaliar o programa ou simplesmente não avaliem.

Em observação exploratória, foi constatado que na UFBA há indicativo de que esse processo não foi iniciado, em função do que diz o Relatório Anual de Auditória de Contas, elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), no ano de 2015, onde consta a informação de que a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE) "não produziu estudos ou criou mecanismos para viabilizar a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)".

Buscando agregar informações para subsidiar a compreensão de como uma possível avaliação da Assistência Estudantil ocorre em ouras IFES, foram realizadas consultas com algumas dessas instituições, visitas em seus sítios eletrônicos e também foi feito estudo em relatórios de auditoria da CGU, referentes aos anos de 2015 a 2017, foi possível concluir que muitas IFES parecem não terem processo de avaliação dos resultados do PNAES devidamente estruturado e em funcionamento. Este é um fato preocupante, uma vez que essa política movimenta vultuosos recursos públicos anualmente e afeta a vida de milhões de jovens estudantes de graduação que dependem dela para permanecer na Universidade.

O resultado do estudo exploratório feito, coaduna com estudos feitos por Garcia (2001) sobre a avaliação não ser, ainda, prática consagrada da rotina da Administração Pública. Para esse autor, inexiste a cultura institucional de avaliação, não só da PAES, mas também das demais políticas públicas implementadas pelo Estado.

Cabe enfatizar que a expansão do ensino superior, “para ser democrática e não se tornar mera massificação, deve apoiar-se em pelo menos dois componentes: igualdade de condições de acesso, de escolha de cursos e carreiras a cursar, e de permanência com sucesso até a titulação.” (SGUISSARD, 2015, p. 881). Infelizmente, a expansão do ensino público superior não Brasil não veio acompanhada desses elementos. Apesar das condições de acesso terem se alterado consideravelmente, especialmente após a implementação da Política de cotas, ela não veio acompanhada de igualdade de condições para a escolha dos cursos e, muito menos, de permanência com sucesso até a conclusão do curso.

Essas considerações servem para elucidar a importância do estudo diante da necessidade de que as “IFES estabeleçam uma metodologia que objetive acompanhar e avaliar as ações praticadas e qualificá-las no intuito de melhorar o desempenho acadêmico do graduando usuário do serviço para realizar a avaliação do Programa” (FONAPRACE, 2016, p. 70).

Considerando essas notas introdutórias apresentadas, pode-se ter a dimensão da complexidade do tema a ser estudado, tendo surgido uma série de questões que constituíram o objeto desse estudo. Contudo, tendo em vista a necessidade de delimitá-lo elegeu-se a seguinte pergunta de partida da pesquisa: **De que forma é realizado o processo de avaliação do programa Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia, sob o ponto de vista da sua gestão e efetividade?**

Os seguintes pressupostos direcionam esse estudo:

I. A avaliação do programa Auxílio Moradia é realizada pela UFBA de forma adequada, com a participação dos atores envolvidos, considerando os aspectos relacionados à sua gestão e efetividade.
II. A avaliação do programa Auxílio Moradia vem sendo realizada pela UFBA de maneira assistemática, por meio de coleta de informações sobre o perfil e desempenho dos alunos ao longo da graduação, mas sem constituir-se em instrumento que permite avaliar a sua gestão e efetividade.

O objetivo geral da pesquisa é identificar de que forma está estruturado o processo de avaliação do programa Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia, sob o ponto de vista da sua gestão e efetividade.

São objetivos específicos desse estudo:

I. Discutir os mecanismos de avaliação da Política de Assistência Estudantil utilizados na Universidade Pública;

II. Compreender o processo implementação, gestão e avaliação do Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia.
III. Identificar os valores norteadores da avaliação do Programa Auxílio Moradia na UFBA;
IV. Propor a matriz de avaliação para o Auxílio Moradia implementado pela UFBA.

A justificativa para realização desse estudo fundamenta-se pela escassez que pesquisas que tratem especificamente da avaliação da Política de Assistência Estudantil no Brasil. Na busca realizada no Portal de Periódicos da Capes, utilizando o termo genérico "assistência estudantil", foram localizados cento e dezessete trabalhos escritos a partir do ano 2013. Entre eles, a grande maioria trata da implementação do programa, caracterização do perfil discente, estuda relação existente entre o recebimento auxílio e o rendimento acadêmico, busca conhecer as percepções do estudante sobre o PNAES, entre outros. No que se refere propriamente à avaliação da política de assistência estudantil, foram localizadas duas dissertações de mestrado e um artigo.

Ademais, vale salientar que a avaliação é considerada uma fase de extrema importância no ciclo de uma política pública, pois é nesse momento que as falhas são corrigidas, é possível verificar o alcance dos objetivos propostos, é realizado o diagnóstico dos problemas e são propostas possíveis melhorias a serem implementadas. Conforme Garcia (2001), a avaliação é um processo de produção de conhecimento, que fortalece a capacidade de planejamento e amplia a competência institucional de fazer previsões, de lidar com a incerteza e a complexidade, sendo, portanto, fundamental para garantir a efetivação dos direitos sociais.

Diante dessas considerações, é reforçada a necessidade de aprofundamento teórico sobre a temática e considera-se que a realização desse estudo é bastante relevante, pois contribuirá com o processo de compreensão do panorama atual dessa Política dentro da Universidade, especialmente nesse contexto de retrocesso e redução do investimento nas Universidades públicas, evidenciando claramente a tentativa perversa do capital de privatizar o ensino público superior.

Pelo exposto, em virtude da importância desses programas, a realização desse estudo é também uma maneira de contribuir com o aperfeiçoamento dessas ações, uma vez que pretende trazer elementos importantes para o aprimoramento da gestão e implementação da política como um todo.

Destarte, a realização dessa pesquisa propiciará o aprofundamento teórico sobre a temática, especialmente sobre a elaboração e execução da Política de Assistência Estudantil (PAES) na Universidade Federal da Bahia. Essa discussão sobre a avaliação da Política de Assistência Estudantil é recente e ainda não existe uma matriz de avaliação validada e amplamente testada. O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), em seu Plano de Ações (2017), chama atenção para necessidade de construir indicadores auditáveis e mensuráveis para avaliação das políticas de assistência estudantil das IFES, com foco na problematização de aspectos materiais e simbólicos de retenção, evasão e sucesso.

Portanto, torna-se um imperativo discutir sobre a avaliação dessa política, uma vez que ela possui uma regulamentação frágil, pois um decreto presidencial pode ser revogado, a depender da correlação de forças no cenário político. A ausência de informações sobre os impactos que produz na sociedade pode ser usada em momento oportuno como justificativa para reduzir o investimento público ou até mesmo extingui-lo.

Sendo assim, a proposição de um instrumento de avaliação para o Auxílio Moradia é importante porque poderá ser utilizado para analisar os aspectos da sua gestão e efetividade, sendo uma das principais contribuições desse estudo para a Universidade. Para tanto, visando agregar informações para subsidiar a construção desse modelo, foram realizadas consultas em outras IFES sobre a forma de avaliação dessa política. Além disso, foi empreendida uma busca junto aos relatórios de auditoria disponibilizados pela CGU, o que permitiu perceber que a ausência de avaliação da política não é uma realidade exclusiva da UFBA.

Isto posto, a intenção deste estudo é apresentar uma proposta preliminar da matriz de avaliação para o Auxílio Moradia implementado pela UFBA, que poderá ser ampliado futuramente para ser utilizada na avaliação dos demais programas, serviços e auxílios que integram a PAES. É importante ressaltar que a pretensão é contribuir com a discussão sobre a avaliação do Auxílio Moradia, sem exaurir outras possibilidades e metodologias de avaliação pertinentes.

Esse trabalho encontra-se estruturado em mais cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, será feita uma breve discussão histórico conceitual sobre as políticas sociais no Brasil, serão apresentadas as principais metodologias de avaliação de políticas públicas adotadas na atualidade. Em seguida serão apresentados os fundamentos teóricos para a construção de uma matriz de avaliação.

Na terceira seção, será discutido o processo de contextualização e implementação da Política de Assistência Estudantil no Brasil, destacando seus principais aspectos, desde o surgimento das políticas de ações afirmativas até as estratégias mais recentes de democratização do acesso ao ensino público superior.

A quarta seção apresenta os aspectos metodológicos que envolveram a construção dessa pesquisa, discorre sobre a abordagem utilizada, os procedimentos adotados, as técnicas de coleta e de análise das informações coletadas. Além disso, será realizada a caracterização do objeto de estudo, abordando informações relevantes sobre a UFBA e histórico do Auxílio Moradia.

Na quinta seção serão apontadas as discussões e resultados da pesquisa sobre o processo de avaliação do Auxílio Moradia e apresentada a proposição da Matriz de Avaliação para o Auxílio Moradia implementado na UFBA.

Por fim, as considerações finais com uma reflexão sobre o que foi discutido ao longo do trabalho, apontando as principais limitações encontradas ao longo da realização do estudo e demonstrando possibilidades de aprofundamento desse estudo através de novas pesquisas.

2 HISTÓRICO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

A educação é reconhecidamente um direito de todos e dever do Estado, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”. Porém, mesmo após essa regulamentação, durante muitas décadas o ensino superior constituiu-se num sonho difícil de ser realizado para a grande maioria da população brasileira. A Universidade era acessada quase que exclusivamente pela elite que tinha condições de permanecer e concluir o curso de nível superior (RISTOFF, 2014).

Isso ocorre porque sistema educacional brasileiro carrega as marcas da lógica excludente e exploradora da nossa sociedade capitalista. Durante muitas décadas, a educação foi um direito negado à classe trabalhadora, que não dispunha de condições objetivas para concluir os estudos e almejar melhores condições de vida, conforme Ristoff (2014). A atual concepção de que a educação é um direito de todos e dever do Estado é fruto de muitos entraves e negociações, sendo necessário ressaltar que efetivar esse conceito na vida real tem sido um desafio enfrentado há muitas décadas.

A modificação real desse cenário só foi possível a partir do processo de expansão e democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, que teve início efetivamente em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003), e este prosseguiu, a taxas um pouco decrescentes, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2010) (AGUIAR, 2016). Segundo a autora, “no período, as matrículas passaram de cerca de um milhão e setecentos mil, em 1995, a seis milhões e trezentos mil em 2010” (AGUIAR, 2016, p. 113).

É importante salientar que o governo Lula da Silva, não se configura como uma ruptura com o governo anterior, pelo contrário, “a manutenção do nível de investimentos demonstra o comprometimento do seu governo com a política econômica mundial, priorizando, entre outros, a produção de superávit primário e o rígido controle das contas públicas” (SANTOS, 2013, p. 189).

Portanto, as medidas adotadas nesses governos satisfaziam a um duplo objetivo: atender exigências de organismos internacionais, tais como FMI e Banco Mundial, no sentido de ampliar os índices de acesso ao ensino superior e formar mão-de-obra qualificada o mercado de trabalho, assim como garantir inclusão social da população historicamente alijada

dos processos sociais através da democratização do acesso ao ensino superior, conforme Sguissard (2015).

Desse modo as demandas e pressão da classe trabalhadora pelo acesso à educação pública, gratuita e de qualidade teve papel fundamental na construção dessas estratégias de expansão e democratização do acesso ao ensino superior, o que contribuiu para modificação do perfil do estudante universitário, com o ingresso de estudantes pobres na Universidade e a possibilidade de buscar a transformação social através do conhecimento.

Essas considerações gerais sobre o direito à educação e o processo de expansão do ensino superior no Brasil servem como pano de fundo para compreender o contexto em que se desenhou a Política de Assistência Estudantil e, consequentemente, o Auxílio Moradia, que integra essa política dentro da Universidade Federal da Bahia.

Buscando entender em que conjuntura o Auxílio Moradia foi implementado, serão apresentados os principais marcos e legislações que influenciaram a trajetória de formulação e implementação da Política de Assistência Estudantil no Brasil. Ressalta-se que essa análise terá como ponto de partida três marcos que serão tratados separadamente, mas que não ocorreram em ordem sequencial, são eles: o surgimento das Políticas de Ação Afirmativa, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a implementação Política de Assistência Estudantil. Antes, porém, será feita uma breve discussão sobre o contexto histórico e conceito de Política Social, assim como das metodologias de avaliação frequentemente utilizadas.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS

O conceito de política social é bastante discutido na atualidade, havendo para alguns autores uma diferenciação básica entre a definição de política pública e política social. O termo política pública é utilizado quando se refere a ações desenvolvidas em esferas públicas da sociedade e não no plano privado e interno das instituições, elas não se restringem apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar políticas executadas por entidades não-governamentais, sempre e quando preservado o caráter público (DRAIBE, 2001).

Enquanto isso, considera-se que política social é uma resposta institucionalizada do Estado às demandas sociais da classe trabalhadora, sendo resultado das históricas e contraditórias relações entre Estado e Sociedade (BEHRING, 2008). Contudo, autores como Teixeira (2002), por exemplo, conceitua que:

> Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São esses casos, de políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (...) devem ser consideradas também as não-ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

Deste modo, percebe-se que esse conceito de políticas públicas proposto por Teixeira (2002), é mais abrangente e engloba a definição de política social proposta por Behring (2008). Esse conceito ampliado será utilizado para nortear a análise realizada nessa pesquisa e a utilização do termo política social ou política pública será utilizada considerando a perspectiva ampliada de Teixeira (2002).

A apresentação desses conceitos iniciais tem por objetivo situar teoricamente o objeto de estudo desta dissertação. A análise empreendida aqui buscará verificar de forma é realizada a avaliação do Programa Auxílio Moradia na UFBA, sendo este programa uma das ações que integram a Política de Assistência Estudantil de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Por esse motivo, faz-se necessário dar centralidade à discussão sobre políticas e programas sociais.

Considera-se Política Social é fruto das lutas sociais e se configura como uma resposta institucionalizada do Estado para atender às diversas manifestações da questão social[2], inerentes ao sistema capitalista. Assim sendo, a política social persegue entre seus objetivos atender a demanda da classe trabalhadora, manter a ordem vigente e a reprodução das relações sociais. O ponto de partida dessa breve análise é a natureza contraditória da política social e dos direitos como categorias, como modos de ser do ser social, síntese de determinações políticas, econômicas e culturais e produto histórico da luta de classes no capitalismo (BEHRING, 2016).

Nessa mesma perspectiva, Santos *et al* (2007) afirma que "a maioria das políticas do Estado tem esse aspecto, digamos complementar, pois ao mesmo tempo em que mantém as condições para a expansão capitalista, trabalha na minimização dos efeitos de sua função de acumulação" (SANTOS, 2007, p. 832). Com isso, o autor defende que, mesmo quando as

[2] "A "questão social" condensa múltiplas desigualdades mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais, relações com o meio ambiente e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização" (IAMAMOTO, 2013, p. 330).

políticas são de cunho social, ou seja, voltadas para a legitimação do aparato estatal, estão a serviço do desenvolvimento capitalista.

Essa característica inerente às políticas públicas no sistema capitalista precisa ser compreendida para evitar leituras unilaterais e enviesadas sobre esse tema. Isso porque, num primeiro momento pode haver o entendimento de a política pública surge exclusivamente para atender a necessidade da população ou que o Estado a utiliza para manter a ordem social. Trata-se, na verdade da propriedade que define as políticas públicas no modo de produção capitalista.

No que se refere ao surgimento das políticas sociais, Behring (2008) explica que foi um processo foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de forças no âmbito do Estado.

Deste modo, a formação histórica de cada país foi determinante para no desenvolvimento das políticas sociais. Enquanto alguns países possuíam movimentos sociais organizados, capazes de tensionar a sistema vigente com a reinvindicação dos seus direitos, outas nações precisaram de mais tempo para entender a importância dessas lutas para o desenvolvimento do país.

A generalização das políticas sociais ocorreu na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945). No capitalismo concorrencial, período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX, é marcado pelo liberalismo, ou seja, impera o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado.

Nesse período, há o predomínio do individualismo, manutenção do estado mínimo, a política social é considerada um paliativo. A miséria era naturalizada, sendo considerada um problema do indivíduo e não como acesso desigual a riqueza produzida socialmente. Por esse motivo, as políticas existentes tinham caráter assistencialista (BEHRING, 2008).

Conforme Netto (2007), o capitalismo monopolista é responsável pela introdução na dinâmica da economia capitalista de um conjunto de fenômenos. A idade do monopólio alterou significativamente a dinâmica da sociedade burguesa ao mesmo tempo em que potencializou as contradições fundamentais do capitalismo já explicitadas no estágio concorrencial.

Somente no ano de 1929, com a crise do capital provocada pela superacumulação de produtos ocorre a institucionalização da questão social dentro da ordem burguesa, aumenta o

intervencionismo estatal e ocorre o “pacto” entre as classes sociais como estratégia de manutenção da ordem. Nesse momento a política social passa a ter caráter de direito universal, sendo um mecanismo de intervenção do Estado nas expressões da questão social (BOSCHETTI, 2009).

Com relação ao histórico de surgimento da política social no Brasil, os acontecimentos revelam que ela apresenta inúmeras particularidades quando comparadas aos países ditos desenvolvidos. Existem algumas questões que caracterizam as singularidades da questão social e, consequentemente, do capitalismo no Brasil. Uma dessas questões é a própria formação da nossa sociedade, um país que nasce para atender aos interesses das grandes metrópoles, que por muito tempo carregou uma relação de dependência econômica e política que impedia seu próprio desenvolvimento. Somado a isso, a questão da escravidão no Brasil representa um capítulo extremamente importante para essa discussão (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Os negros que foram escravizados durante centenas de anos só conseguiram a liberdade após muita resistência e por conta da pressão nacional e internacional, entretanto, não foram dadas as condições necessárias para exercer a liberdade de forma igualitária e digna. Tal situação repercute ainda hoje, bastando observar que os estudos sobre a parcela mais pobre da população brasileira, concentrada especialmente na região norte e nordeste, tem em sua grande maioria a população negra.

Por esse motivo as políticas compensatórias, como a política de cotas, a de ações afirmativas e de assistência estudantil são extremamente necessárias para mitigar as consequências da dívida histórica que o país tem com a população negra, que sofre ainda hoje com os efeitos deletérios do racismo e da exclusão social.

Além dessa questão, também existe outro aspecto importante que precisa ser pontuado, que é sobre a lógica contraditória das Políticas Sociais. Isso porque elas são resultado de lutas da classe trabalhadora, mas, ao mesmo tempo, a resposta qualificada do Estado às expressões da Questão Social, com o objetivo de manter a ordem social vigente. Sobre essa questão, Sguissard (2015) esclarece afirmando que as políticas sociais não podem ser compreendidas independentes da predominância do polo privado-mercantil sobre o polo social e público do Estado. Mesmo sendo estatais, as políticas sociais são perpassadas pela lógica mercadológica.

Essa discussão sobre os aspectos históricos sobre o surgimento das Políticas Sociais é salutar para a compreensão do objeto de estudo dessa dissertação, uma vez que está se falando

sobre uma ação que integra a Política de Assistência Estudantil da UFBA e, como tal, busca atender uma demanda da classe trabalhadora através do atendimento ao direito social à educação e à manutenção das despesas com moradia.

As políticas sociais são "concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe" (BEHRING, 2008, p. 375). Pastorini (1997) corrobora esse pensamento ao afirmar que "o estudo das políticas sociais deve ser marcado pela necessidade de pensar as políticas sociais como concessões ou conquistas, na perspectiva marxista, a partir de uma ótica da totalidade" (PASTORINI, 1997, p. 85).

Cabe ressaltar que no caso do Brasil, desde o ano 2015, vive-se esse momento de recessão, no qual os direitos sociais estão sendo frontalmente ameaçadas, estando a educação pública no centro desses ataques e restrições. Desde as reformas propostas no governo Dilma Rousseff/PT já se delineava o contexto de ajuste fiscal, com cortes de recursos para as políticas sociais, em especial para a saúde e educação, o que gera impactos deletérios para a vida de milhões de trabalhadores.

> Este é o ambiente que determina as condições em que se desenvolvem as políticas sociais que viabilizam e materializam os direitos sociais, as quais como uma mediação importante na totalidade concreta, precisam ser analisadas considerando essas determinações, esse espírito do tempo, este ambiente intelectual e moral e político-econômico, de crise do capital e conservadorismo (BEHRING, 2016, p. 16).

Nesse sentido, "perceber a política social como mediação na totalidade e tratá-la como resultado de contradições implica defendê-la, não na direção focalista e privatista em curso e que tende a se aprofundar no Brasil do golpismo, mas na perspectiva da universalidade, da gratuidade" (BEHRING, 2016, p. 24).

Somado a isso, Boschetti (2009) argumenta que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito, elas devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, devendo se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.

É importante apreender essa dimensão da política social porque existe uma falácia amplamente difundida sobre a necessidade reduzir o investimento público na área social, conquanto, basta fazer uma análise crítica sobre o fundo público e o quanto efetivamente é destinado para essa área social que é possível concluir o quanto esse investimento é pequeno e como poderia ser majorado na perspectiva de implementar políticas sociais universais.

No que se refere à situação atual da política social brasileira, sabe-se que ela é resultado do modelo neoliberal vigente. Em tempos de crise, atribui-se aos gastos sociais a maior responsabilidade pelo fracasso do sistema, sendo necessário, portanto, a redução de custos e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil.

Contudo, vale salientar que essa falácia acerca da dimensão com os gastos sociais e sua influência na crise do capital é resultado do discurso hegemônico do sistema capitalista que, tem como motivação a busca incessante pelo lucro, a partir dos simultâneos processos de trabalho e valorização que integram a formação do valor das mercadorias, o qual se realiza na esfera da circulação (NETTO, 2007).

É preciso descontruir esse discurso falacioso, isso porque conforme Almeida (2011), as mudanças ocorridas a partir dos anos 1970 provoca o reordenamento econômico e afeta o modelo de proteção social organizado em torno do Estado de bem-estar.

> As mudanças decorrentes do processo de mundialização do capital e que atravessam diferentes dimensões da vida social sob o traço marcante da hegemonia financeira, alteram também as formas de sociabilidade existentes, na medida em que necessitam de novos suportes políticos, ideológicos e culturais. Imprimem novas racionalidades às formas de organização do Estado e das políticas públicas alterando os processos de distribuição do fundo público e, consequentemente, os modos de organização e prestação dos serviços sociais (ALMEIDA, 2011, p. 143).

Sobre esse aspecto, Santos *et al* (2013) argumenta que o Estado possui algumas prerrogativas não encontradas nos demais agentes econômicos, a exemplo de poder decidir unilateralmente as políticas fiscal e monetária, além de poder vender títulos da dívida pública tendo a prerrogativa de definir com maior grau de liberdade o preço que deseja receber.

> Sendo assim, só se poderá falar de crise fiscal do Estado em condições muito especiais, dificilmente encontradas nas economias que estejam em estágios de médio para cima de desenvolvimento das suas estruturas produtivas, particularmente naquelas em que o Estado se encontra na posição de principal capitalista a comandar os diferentes tipos de atividades capitalistas (SANTOS et al, 2007, p. 822).

Portanto, as explicações superficiais divulgadas amplamente sobre o *déficit* público não fazem uma leitura crítica e complexa da singularidade do Estado, o que se observa é que quando ocorre a baixa tendencial da taxa de lucros buscam-se diversas formas de acabar com a crise e garantir a continuidade do sistema. É justamente a situação que estamos vivenciando atualmente no país com desmonte dos direitos sociais, sucateamento dos bens públicos, o discurso da eficiência e do empreendedorismo que busca, tendenciosamente, através das políticas familistas, transferir para as famílias e indivíduos seu próprio bem-estar, eximindo o Estado desta função.

A situação econômica do país atualmente remete a esse momento de crise, em que o discurso hegemônico está direcionado para o corte dos recursos sociais para conter as consequências da crise. A sociedade como todo sofre com o aprofundamento dessa crise e as Universidades Públicas nesse contexto são obrigadas a lidar com os constantes cortes no orçamento, lutando para manter a qualidade do ensino, a pesquisa, extensão e assegurar a manutenção das ações de assistência estudantil.

Nesse sentido, "os acontecimentos recentes no Brasil expressam nitidamente o movimento do capital em busca de superlucros. A enorme ofensiva sobre os trabalhadores marca intensa e profundamente a política social e os direitos sociais no Brasil e em todos os quadrantes." (BEHRING, 2016, p. 21). Essa ofensiva traz rebatimentos diretos para a gestão e implementação das políticas sociais brasileiras, que sofrem com o sucateamento, precarização dos serviços fortalecendo o discurso intragável da privatização dos serviços públicos.

Em virtude dessa ofensiva a necessidade de avaliar políticas e programas públicos é imperativo para demonstrar ao Estado e à sociedade como o recurso vem sendo utilizado, quais os resultados estão sendo alcançados, além de realizar as adequações e melhorias na implementação das ações. Portanto, a avaliação do Auxílio Moradia na UFBA deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida esse programa está conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar equidade.

Essa breve análise que apresentou o contexto histórico que permeia o surgimento das políticas sociais permite compreender de forma mais crítica o cenário onde se desenhou a Política de Assistência Estudantil, que é definida como

> Conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada,

> produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (FONAPRACE, 2012, p. 63).

Conforme já foi dito, ela está regulamentada através do decreto presidencial nº 7.234/2010, situação que exige atenção e mobilização da sociedade para garantir a sua manutenção e buscar regulamentá-la efetivamente como política de estado e não de governo. Para que possa continuar atingindo seu objetivo de garantir a permanência no ensino superior, sem ficar à mercê de decisões unilaterais tomadas em momentos de retrocesso e conservadorismo.

Essa seção buscou abordar os aspectos mais importantes para compreensão do contexto histórico de surgimento das políticas sociais no Brasil, indicando os elementos preponderantes que singularizam sua discussão no caso brasileiro. Para adensar a discussão, no próximo capítulo será feita a apresentada a concepção de avaliação de políticas públicas e das metodologias mais adotadas na atualidade.

2.2 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

O objetivo desta seção é discutir o conceito de avaliação e apresentar as metodologias de avaliação que podem ser adaptadas para avaliar o Auxílio Moradia operacionalizado pela UFBA. A literatura acerca do conceito de avaliação de Políticas sociais é bastante complexa e variada, mas existe um aspecto consensual, que é a sua característica de atribuição de valor (RUA, 2000). Nessa perspectiva, avaliar "trata-se precipuamente de atribuir valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (implícita ou explícita)" (ARETCHE, 2009, p. 29). Logo,

> A avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode – e deve - ser utilizada durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção. Além disso, a avaliação pode contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno, externo, por instituições públicas e pela sociedade levando maior transparência e *accountability* às ações de governo (RUA, 2000, p. 02).

Cohen e Franco (2007) definem avaliação como uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para consecução dos mesmos. Já Monteiro (2014) define que:

> A avaliação é compreendida enquanto processo que busca a produção e análise de informações no intuito de guiar os tomadores de decisão quanto ao desempenho da política pública, verificando a necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa, buscando uma alocação de recursos mais eficiente e eficaz, baseada na aplicação de métodos de pesquisa para verificar os resultados (MONTEIRO, 2014, p. 262).

Apesar de ser um conceito polissêmico, a visão dos autores apresenta pontos de convergência que devem ser analisados com atenção. O conceito proposto por RUA (2000) aproxima-se da concepção de Monteiro (2014), pois direcionam a importância do processo avaliativo para subsidiar os gestores na tomada de decisões, devendo acompanhar todas as fases de uma política pública.

O conceito apresentado por Cohen e Franco (2007) é abrangente traz elementos indispensáveis nessa discussão sobre avaliação de programas públicos, isso porque em tempos de restrições orçamentárias, discutir a eficiência na alocação de recursos é imperativo para garantir a continuidade das políticas públicas.

Deste modo, a ação de avaliar uma política pública constitui-se numa tarefa de extrema importância para determinar os rumos e aperfeiçoamento das ações, ela representa o compromisso com a qualidade dos serviços prestados e com a lisura no processo de prestação de contas das ações do governo para toda a população. Todavia, essa atividade requer conhecimento técnico, empenho e dedicação de todos os atores envolvidos no processo de formulação e implementação da política.

A avaliação sistemática, contínua e eficaz constitui-se, portanto, instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, assim como fornece aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (COSTA; CASTANHAR; 2003).

A visão de Boullosa (2009) expõe a complexidade da avaliação, na medida em que ela é interpretada como um processo que envolve diferentes atores, direta e/ou indiretamente, através de dinâmicas, interações, de entrevistas, opiniões, leituras, reuniões e muitos outros

tipos de troca; um processo no qual a avaliação é palco de interação entre atores que desejam ou se envolvem na produção de um saber avaliativo, carregado de poder de transformação.

Nesse ínterim, Belloni et al (2009) acrescenta que avaliar tem uma finalidade prática que é voltada para melhorar o conhecimento ou as informações sobre as ações desenvolvidas e para subsidiar a tomada de decisão oferecendo, portanto, elementos para estimular o aperfeiçoamento e revisão da política. “Os resultados da avaliação são, portanto, relevantes não apenas para seus formuladores, mas para todos os setores sociais envolvidos ou atingidos” (BELLONI et al, 2009, p. 27).

A abordagem apresentada por esses autores também é crucial para compreensão desse tema. Justamente por conta de sua finalidade prática, conforme descrita por Belloni (2009), é que esse processo deve ser realizado pelas instituições públicas, com a participação de todos os atores envolvidos, objetivando melhorar os resultados e tornar a gestão pública mais eficaz, conforme definiu Costa e Castanhar (2003).

Conforme Boschetti (2009), a produção de técnicas e métodos de avaliação emerge originalmente nos Estados Unidos, na década de 1960, como uma tentativa de produzir dispositivos operacionais capazes de aferir as ações públicas. Contudo, no Brasil e na América Latina, somente a partir dos anos 1970, com maior ênfase nos anos 1980 e 1990, é que ocorre a expansão da utilização de modelos e técnicas de avaliação, sob a hegemonia de uma ótica gerencialista.

Essa questão também é discutida por Calmon (1999), que complementa o assunto ao afirmar que a utilização da avaliação na gestão governamental passou a ser utilizada na década de 60, mas o campo da avaliação de programas passou a desempenhar papel importante a partir da década de 80 e 90, em virtude de alguns fatores que contribuíram para aumentar ainda mais a demanda por avaliação. Dentre os principais esses fatores, está o fato de que, na década de 90, houve aplicação de bilhões de dólares em programas governamentais para países em desenvolvimento e preocupação com os resultados. Sendo assim, para que determinados programas fossem mantidos, demandava-se que fossem eficazes e eficientes. (CALMON, 1999)

Um outro fator apontado na literatura foi 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 à população mais necessitada (COSTA; CASTANHAR, 2003). Nesse contexto, emergem uma série de técnicas e metodologias de avaliação de políticas públicas.

Cabe ressaltar que:

> A ênfase na aplicação de um arsenal de métodos e técnicas avaliativas, desprovido de criticidade acerca do papel do Estado e das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais, levou a uma profusão de produções teóricas sobre avaliação, mais preocupadas com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, do que interessadas em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais (BOSCHETTI, 2009, p. 03).

A autora acrescenta, ainda, que o objetivo das políticas sociais não é o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos, sendo assim a relação custo-benefício não pode ser aplicada com o mesmo rigor e intencionalidade que se aplica ao mercado. Pelo contrário, "a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade" (BOSCHETTI, 2009, p. 03).

Nesse aspecto, é preciso concordar com as inferências da autora, pois entende-se que as metodologias avaliativas de políticas e programas sociais não podem ser reduzidas a um mero conjunto de técnicas e etapas que objetivam quantificar um fenômeno tão complexo como uma política social. De fato, essas abordagens são necessárias, mas carecem de análises qualitativas, que situem a compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia (BOSCHETTI, 2009).

Essa perspectiva de análise mais crítica, que situa a avaliação das políticas sociais nas contraditórias relações entre Estado e sociedade no capitalismo, é bastante complexa e capaz de fornecer análises mais aprofundadas e contextualizadas sobre o objeto. Como foi dito anteriormente, a concepção adotada nesse estudo não considerará exclusivamente essa perspectiva.

Conforme já foi dito, umas das motivações para a realização desse estudo foi a escassez de referências que tratassem de fato da avalição dos programas que integram a política de assistência estudantil. A ausência de uma matriz ou metodologia para avaliar o programa Auxílio Moradia reflete uma característica da administração pública que, conforme Garcia (2001), não possui uma prática consagrada ou cultura institucional de avaliação. Deste modo, a administração pública "historicamente, não tem a preocupação de avaliar programas

públicos, em geral, e programas sociais, em particular" (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

Essa é uma característica que precisa ser superada, uma vez que a avaliação é um instrumento de extrema importância para aprimorar a gestão e execução das políticas públicas. "A avaliação tem que ser trabalhada com visão ampla, orientada por um julgamento de valor, algo eminentemente qualitativo, focalizada sobre processos complexos, em que os elementos em interação nem sempre produzem manifestações mensuráveis" (GARCIA, 2001, p. 27).

Destarte, a avaliação de uma política pública deve ser realizada efetivamente pelos executores e usuários, porque também é uma forma de prestar contas à sociedade sobre como o investimento público está sendo gasto. Essa é uma tarefa que de exige dedicação, empenho e recursos, é um processo que gera conhecimento sobre as demandas e sobre a qualidade dos serviços que estão sendo ofertados. Conforme Garcia (2001), no setor público, a avaliação é ao mesmo tempo um medidor de eficácia e um veículo de responsabilidade. Nesse sentido, é um instrumento indispensável ao governo.

Isto posto, é importante ressaltar que existe uma variedade de tipologias e metodologias de avaliação de políticas públicas, mas não é pretensão desse estudo discorrer detalhadamente sobre cada uma delas de forma detalhada porque isso não trará contribuições efetivas para compreensão do objeto dessa dissertação.

Entretanto, diante da importância da avaliação no campo das políticas públicas, é fundamental compreender parâmetros gerais dessas tipologias, para identificar em qual contexto cada uma delas poderá ser utilizada. Portanto, faz-se necessário discutir brevemente sobre as metodologias que podem ser utilizadas para avaliar o Auxílio Moradia implementado na UFBA.

Costa e Castanhar (2003) afirmam que as metodologias mais usuais de avaliação são: avaliação de metas, avaliação de impacto e avaliação de processos. O conceito básico dessas metodologias será apresentado a seguir, com o objetivo de compreender as principais semelhanças e diferenças entre elas e identificar a metodologia mais adequada para avaliar o Auxílio Moradia.

A avaliação de metas é o tipo mais tradicional e tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Essa metodologia de avaliação não é mais adequada para avaliar a Política de Assistência Estudantil no Brasil porque quando ela se desenhou no cenário nacional as metas não foram

estabelecidas claramente, por isso não seria possível mensurar em que medida foram alcançadas. O decreto que regulamenta a política (7.234/2010) estabelece objetivos gerais, mas deixa a critério das Universidades estabelecer como isso seria feito.

A avaliação de processos investiga de forma sistemática o desenvolvimento dos programas sociais, com o objetivo de acompanhar seus processos internos, medir a sua cobertura e estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Sendo assim, essa avaliação consegue verificar como é realizada a gestão de determinado programa, além de avaliar os resultados que estão sendo produzidos. Deste modo, pode-se afirmar, conforme será discutido a seguir, que, partindo dessa perspectiva, a avaliação de processos é mais adequada para ser adaptada na avaliação do Auxílio Moradia.

Enquanto isso, a avaliação de impacto busca identificar os efeitos produzidos sobre a população-alvo do programa, o foco é identificar as mudanças nas condições de vida de uma comunidade e em que medida essas mudanças ocorreram na direção desejada. Desse modo, o objetivo desse tipo de avaliação é detectar os efeitos líquidos de uma intervenção social (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Simões (2015) apresenta classificação das metodologias de avaliação com base na perspectiva que adotam. Se o foco é o tipo de pergunta que se quer responder, a avaliação se classifica como diagnóstica, de processo ou de utilidade. Quanto à fase da política avaliada, pode ser classificada como somativa ou formativa. Quanto à metodologia pode ser quantitativa ou qualitativa e quanto ao momento da realização pode ser *ex-ante* (realizada antes da execução do programa*)* ou *ex-post (*realizada durante ou após a execução do programa*)*.

De forma concisa, pode-se afirmar que a avaliação diagnóstica tem o objetivo de subsidiar o planejamento e o desenho de um programa ou política pública. Busca-se avaliar o problema, quais aspectos se quer modificar, quem deve ser assistido pela intervenção. Já a avaliação de processo é entendida por alguns autores como avaliação de monitoramento. O objetivo é verificar a eficácia da gestão em executar os recursos previstos e alcançar o público-alvo (SIMÕES, 2015).

Portanto, partindo da perspectiva desse autor, a opção pela metodologia da avaliação de processos, é ratificada pois essa abordagem tem como foco a gestão e a verificação do alcance dos resultados de determinada política ou programa, justamente o que se constitui objeto de estudo dessa dissertação.

A avaliação de utilidade busca avaliar qual valor o programa agrega para a sociedade, podendo ser dividida em: avaliação de impacto e avaliação de eficiência. Enquanto a avaliação de impacto avalia em que medida as mudanças esperadas ocorreram, a avaliação de eficiência verifica se os resultados do programa foram alcançados, bem como seus custos (SIMÕES, 2015). “Os conhecimentos gerados pela avaliação de impacto e de eficiência permitem o julgamento da utilidade real do programa para a sociedade que deseja efetividade e eficiência dos investimentos públicos realizados pelo governo” (SIMÕES, 2015, p. 12).

Quanto à avaliação formativa, o autor afirma que ela busca gerar conhecimento para a estruturação do programa e identificação das melhores estratégias para sua implementação. Já a avaliação somativa cuida de apurar os resultados do programa, avaliar se está sendo efetivo em alcançar os objetivos para os quais foi criado.

No que se refere às metodologias quantitativas e qualitativas, Simões (2015) esclarece que os métodos quantitativos têm como limitação o reducionismo da realidade produzido pelos modelos de análise e seus pressupostos, nem sempre revelados. Por sua vez, os estudos qualitativos adquirem relevância e são insubstituíveis quando o objetivo é conhecer os processos sociais, relações e subjetividades, culturas e comportamentos de indivíduos e grupos em contextos específicos, percepções sociais sobre intervenções públicas e a forma como diferentes grupos interagem com os programas e seus agentes implementadores.

Ademais, considerando que o objeto de estudo dessa pesquisa é identificar de que forma é avaliado um programa público implementado numa Universidade Federal, é necessário discutir também sobre a política de governança da administração pública federal, que foi instituída pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, um arcabouço institucional de suma importância para aperfeiçoar o ciclo processual de políticas públicas (BRASIL, 2017).

De acordo com esse decreto a governança pública “representa o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

> A avaliação de governança da política pública diz respeito à análise das estruturas, das funções, dos processos e das tradições organizacionais para garantir que as ações planejadas (políticas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior

> economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das políticas (BRASIL/TCU, 201, p. 33).

Dito isso, pode-se observar os objetivos desse trabalho estão alinhados com a avaliação de governança proposto na esfera federal, uma vez que a intenção é de avaliar a gestão do Auxílio Moradia na UFBA, as suas funções, estruturas e processos, assim como sua efetividade, ou seja, os efeitos que essa ação provoca na sociedade.

Para essa avaliação, o referencial teórico adotado propõe-se a construção de um modelo composto por oito componentes: Institucionalização, Planos e Objetivos, Participação, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, Gestão de Riscos e Controle Interno e *Accountability* (BRASIL/TCU, 2014).

Será apresentada, a seguir, a descrição desses componentes que integram esse modelo de Avaliação de Políticas Públicas, proposto pelo TCU (2014).

- Institucionalização: "refere-se a normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública(...). Envolve a institucionalização formal dos processos decisórios" (BRASIL/TCU, 2014, p. 46).
- Planos e Objetivos: "definição dos objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política" (BRASIL/TCU, 2014, p. 47).
- Participação: "o grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores." (BRASIL/TCU, 2014, p. 51)
- Capacidade Organizacional e Recursos: espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas e assegurar o bom uso dos recursos públicos" (BRASIL/TCU, 2014, p. 53)
- Coordenação e Coerência: "significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos" (BRASIL/TCU, 2014, p. 57).
- Monitoramento e Avaliação: "uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política" (BRASIL/TCU, 2014, p. 60).

- Gestão de Riscos e Controle interno: “a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los” (BRASIL/TCU, 2014, p. 63).
- *Accountability:* “envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas” (BRASIL/TCU, 2014, p. 65).

Ao analisar as metodologias de avaliação apresentadas, pode se ter a impressão, num primeiro momento, de que são metodologias dicotômicas, entretanto, cabe ressaltar que se tratam de metodologias complementares e a combinação de suas características enriquece a avaliação a ser realizada, sendo cada vez mais utilizada. Por esse motivo, é fundamental conhecer as diferentes perspectivas e visões sobre a avaliação de políticas públicas.

2.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO E DA EFETIVIDADE DE PROGRAMAS SOCIAIS

O processo de avaliação de políticas e programas públicos envolvem uma série de questões melindrosas, mas não é por isso que deve deixar de ser feito. Infelizmente, conforme já mencionado, a expansão do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil é recente e inexiste uma cultura institucionalizada de avaliação.

No caso da Política de Assistência Estudantil e, portanto, do programa Auxílio Moradia, a situação não é diferente. O decreto 7.234/2010, que implementa o PNAES, prevê a necessidade de realização da avaliação das ações por parte das IFES, entretanto, não regulamenta indicadores e/ou quaisquer mecanismos para avaliar essa política.

Sobre essa questão, o FONAPRACE, em seu Plano de Ações (2017), chama atenção para necessidade de construir indicadores auditáveis e mensuráveis para avaliação das políticas de assistência estudantil das IFES, com foco na problematização de aspectos materiais e simbólicos de retenção, evasão e sucesso.

Outro fator que evidencia essa lacuna no desenho da política é o resultado das auditorias realizadas pela CGU, nos anos 2015 e 2016, em 58 (cinquenta e oito) Universidades Federais. Os critérios para escolha da Política de Assistência para ser auditada foram: materialidade (montante de recursos envolvidos), relevância (impacto social da política) e criticidade, conforme CGU (2017).

Para atingir seu objetivo, a CGU trabalhou com um “escopo que envolveu questões relativas à estrutura organizacional, aos processos operacionais, à supervisão e monitoramento das entidades, à gestão da informação e à transparência obrigatória”. Os

resultados revelaram, dentre outros aspectos, a significativa ausência de controles de avaliação do Programa por parte das Universidades.

A CGU reforça e chama atenção para a importância da avaliação de uma política pública, reafirmando o que está no decreto: quem deve estabelecer os mecanismos de avaliação da política é a IFES. Essa avaliação deve levar em conta as metas previstas conforme os objetivos da redução das taxas de retenção e evasão (CGU, 2017).

O Relatório de consolidação dos resultados do PNAES, publicado no ano 2017, pela CGU, apresenta a síntese das auditorias realizadas nas IFES. A análise desses documentos demonstrou uma evolução crescente no orçamento do PNAES, alcançando valores próximos a um bilhão de reais em 2015, período analisado. Com relação à relevância, a CGU compreende que o PNAES tem "a finalidade de assegurar, prioritariamente, a permanência de estudantes socioeconomicamente vulneráveis na educação superior, objetivando a redução das taxas de evasão e retenção (permanência no curso maior que a esperada devido a reprovações, desistências etc)" (CGU, 2017, p. 02).

A avaliação realizada procurou verificar em que medida a finalidade e os objetivos previstos no decreto estão sendo alcançados. Por esse motivo, as questões buscaram respostas sobre a justiça quanto aos critérios de concessão de benefícios, avaliar se o público alvo está sendo efetivamente alcançado e verificar se houve a redução da taxa de evasão dos cursos de graduação entre os estudantes beneficiários.

O relatório consolidado dessas auditorias revelou que 89,7% das IFES não realiza avaliação dos resultados do PNAES. O restante das Universidades auditadas (10,3%) não faz avaliação completa e consistente da política, conforme CGU (2017). Nesse percentual positivo de 10,3% foram incluídos como avaliação dos resultados do programa: a síntese de dados a respeito de aprovação, reprovação e trancamento de disciplinas por parte de estudantes contemplados pelo programa; uma análise entre o rendimento acadêmico dos estudantes que recebem o auxílio de um dos auxílios pagos com os recursos do PNAES e avaliações feitas através de reuniões realizadas ao final de cada período letivo e a realização de pesquisas de satisfação.

Portanto, a inexistência de mecanismos de controle e avaliação dessa política constitui-se em uma "fragilidade relevante que evidencia lacuna de governança interna nas unidades avaliadas com impacto nos processos de diagnóstico e aplicação dos recursos, assim como risco diretamente vinculado à gestão nacional, haja vista a deficiência de informações relevantes para tomada de decisão" (CGU, 2017, p. 22).

Realmente a avaliação de um programa público é de extrema importância para a sociedade, contudo as condições objetivas de implementação das políticas inviabilizam qualquer tentativa de avaliação e/ou monitoramento, seja em virtude da escassez de recursos humanos, de recursos financeiros ou da própria intenção de fragilizar e sucatear os serviços públicos. Destarte, a necessidade de avaliar o Programa Auxílio Moradia implementado pela UFBA é inadiável e poderá trazer contribuições determinantes para a gestão e implementação do PNAES.

Considerando que o objetivo dessa pesquisa é identificar de que forma é realizada a avaliação do programa Auxílio Moradia implementado na UFBA, sob o ponto de vista da sua gestão e efetividade, faz-se necessário discutir, também sobre esses conceitos teóricos que subsidiarão a elaboração da matriz de avaliação do referido programa.

Para abordar o conceito de gestão, serão trazidas as reflexões de Guimarães (2004), Matus (1993) e do Referencial de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos anos 2013 e 2014, respectivamente.

Matus (1993) levanta a discussão sobre a capacidade de governar, que seria aferida a partir de três dimensões interdependentes, esquematizadas no Triângulo de Governo. Essas dimensões trazem a ideia de que a capacidade de governo revela a articulação dinâmica entre a existência de projetos de governo, de determinado grau de governabilidade do sistema e da capacidade de governo para o alcance dos objetivos contemplados.

Nesse sentido,

> A capacidade de gestão revela-se através de três dimensões: uma dimensão organizacional (capacidade de decidir), que expressa o formato do processo decisório (quem e como decide); uma dimensão operacional (capacidade de executar), que indica iniciativas de gestão no sentido de manter e ampliar as condições logísticas e gerenciais da organização, mobilizando recursos, inclusive os estratégicos; e a dimensão da sustentabilidade (capacidade de sustentar resultados) que revela como os gestores vêm construindo a capacidade de sustentar os resultados de gestão. (GUIMARÃES, 2004, p. 1645).

Desse modo, Guimarães (2004) define como capacidade de gestão a faculdade de decidir com autonomia, flexibilidade e transparência, mobilizando recursos e construindo a sustentabilidade dos resultados de gestão. Esses são os valores a serem considerados na avaliação da gestão do Auxílio Moradia implementado na UFBA.

De acordo com o Referencial de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do TCU (2013), “a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos” (BRASIL, 2013, p. 32).

> De modo complementar, gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão, preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). São funções da gestão: (a) implementar programas; (b) garantir a conformidade com as regulamentações; (c) revisar e reportar o progresso de ações; (d) garantir a eficiência administrativa; (e) manter a comunicação com as partes interessadas; e (f) avaliar o desempenho e aprender (BRASIL, 2014, p. 37).

Guimarães (2004) complementa afirmando que a avaliação e o acompanhamento do desempenho da gestão pública são importantes para subsidiar as correções necessárias na formulação das políticas governamentais e na sua implementação, bem como no aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos e administrativos que balizam as novas modalidades de gestão de serviços públicos previstos pela Reforma Administrativa do Estado Brasileiro.

Dito isso, pode-se afirmar que os aspectos que dizem respeito à gestão do Auxílio Moradia da UFBA e serão considerados na construção da matriz de avaliação envolvem todas as ações de cunho administrativo necessárias para sua implementação e funcionamento, desde o planejamento e eficiência na divulgação edital, o recebimento das inscrições, a análise socioeconômica, a fase recursos, a concessão do benefício, o acompanhamento dos estudantes beneficiários, entre outros.

No que se refere à efetividade do programa social,

> Diz respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. Organizações são efetivas quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação (MARINHO, 2001, p. 07).

Nesse sentido, Cohen e Franco (1993) complementam e consideram efetividade como o fim último das políticas, as mudanças produzidas na população, indo além dos objetivos dos programas. Portanto, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover os resultados pretendidos. No caso do Auxílio Moradia implementado na UFBA, quando se fala em avaliar sua efetividade, refere-se aos resultados que efetivamente vem alcançando, ou seja, se sua implementação é efetivamente capaz de garantir a permanência de seus beneficiários na Universidade e propicia a conclusão do curso com êxito.

2.4 FUNDAMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DA MATRIZ DE AVALIAÇÃO

A matriz de avaliação do Programa Auxílio Moradia implementado na UFBA, será elaborada com base numa síntese dos itens que compõem as metodologias de avaliação apresentadas anteriormente. Além disso, faz-se necessário trazer a contribuição de Guimarães (2004), pois ela defende que "uma das características importantes do processo de avaliação é a necessidade de que as variáveis e os indicadores sejam factíveis de serem construídos e que aquilo que expressam sejam valores compartilhados por todos os envolvidos" (GUIMARÃES, 2004, p. 1642).

Nesse contexto, ela afirma que a proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão envolve escolhas conceituais e procedimentais que contemplam uma definição operacional de gestão, a seleção de variáveis e a construção de um plano de indicadores que se constitui no instrumento básico para a avaliação (GUIMARÃES, 2004).

Desta forma, a autora propõe a construção da matriz a partir definição das dimensões e das variáveis, assim como, contempla a seleção do conjunto de indicadores, suas descrições, cálculos, fórmulas, requisitos e parâmetros, orientados por premissas a serem confirmadas e que representam o caminho de volta que os indicadores deverão realizar.

Além disso, ela também convenciona a necessidade de utilizar o conceito operacional de indicador, que foi concebido como sendo elemento que indica certa condição, característica, qualidade, atributo ou medida numérica que, ao registrar, compilar e analisar facilita que conceitos mais complexos se tornem mensuráveis (GUIMARÃES, 2004).

Cabe ressaltar que falar em avaliação de programas e políticas sociais implica necessariamente falar sobre a construção de indicadores. No caso desse pesquisa não poderia ser diferente, o indicador deve "mostrar movimentos que precisamos conhecer, mas que não podemos observar diretamente. São obtidos pelo processamento de informações relativas aos

aspectos importantes dos processos que compõem a realidade problemática" (GARCIA, 2001, p. 37).

Conforme Jannuzzi (2005), o interesse crescente por essa temática está relacionado ao aprimoramento do controle social no Estado brasileiro, ocorrida nos últimos vinte anos. Com isso, a sociedade vem direcionando sua atenção para a questão do uso mais eficiente, eficaz e efetivo do gasto público. Outro fator que contribui com esse movimento, segundo o autor, é o acesso facilitado às informações mais estruturadas que as novas tecnologias da informação e comunicação viabilizam também contribuem com a disseminação do uso de indicadores.

Os indicadores são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Trata-se de um recurso metodológico para "retratar" a realidade social, de forma simples, objetiva e padronizada. Eles apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas previamente a partir de escolhas teóricas ou políticas (JANNUZZI, 2005).

Esse conceito permite inferir que um indicador social precisa ser capaz de apreender a dinâmica da realidade social em suas múltiplas dimensões. Eis que reside aqui um dos principais desafios para esse campo da avaliação, uma vez que ainda existe grande dificuldade para construir indicadores a partir de base de dados que apresentam muitas falhas e inconsistências. Sabe-se que as informações necessárias para compor indicadores têm fontes variadas. Parte expressiva destas virá de registros administrativos concebidos com esse propósito, conformando sistemas de informações gerenciais, base para a organização do monitoramento (GARCIA, 2001, p. 37).

Na construção dos indicadores alguns critérios devem ser levados em consideração. Segundo Jannuzzi (2005) a relevância para agenda político-social é o primeiro, trata-se de "uma das propriedades fundamentais de que devem gozar os indicadores escolhidos em um sistema de formulação e avaliação de programas sociais específicos" (JANNUZZI, 2005, p. 139).

Além desse critério da relevância para agenda político-social, o autor elenca os seguintes: validade, confiabilidade da medida, cobertura territorial ou populacional – sejam representativos da realidade empírica em análise, sensibilidade e especificidade, periodicidade. É importante frisar que a transparência metodológica é certamente um atributo fundamental para que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social (JANNUZZI, 2005). Vale ressaltar que o autor apresenta outros critérios importantes para escolha e/ou construção dos

indicadores, entretanto, para esse estudo elegeu-se as propriedades consideradas mais importantes.

Essas propriedades dos indicadores são importantes para compreender a amplitude e dimensão da característica da realidade que se pretende retratar com a elaboração de indicadores. No caso do critério de validade do indicador, segundo Januzzi (2005), diz respeito à capacidade de refletir o conceito abstrato a que o indicador se propõe a operacionalizar.

A confiabilidade da medida está relacionada a qualidade e fidedignidade do levantamento dos dados, enquanto a sensibilidade apresenta sua capacidade em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social se alteram (JANUZZI, 2005). A periodicidade, como o próprio no já diz, refere-se à propriedade que o indicador tem de ser atualizado, de forma factível, com baixo custo para seleção de indicadores de uma determinada temática.

Segundo Garcia (2001), definir o quadro referencial e os elementos constitutivos do processo de avaliação é um trabalho que exige paciência e negociação cooperativa entre avaliadores e avaliados. É disso que dependerá a legitimidade e a validade da avaliação. Deste modo,

> A matriz de avaliação é um instrumento que auxilia a equipe responsável pela gestão de um projeto de avaliação a ter, de forma sintética, uma rápida perspectiva dos vários elementos que constituem e fundamentam o trabalho que está sendo desenvolvido. Tendo como ponto de partida os potenciais usuários e os possíveis usos que esses atores farão do resultado gerado pela avaliação, a matriz permite descreve de forma sintética as questões avaliativas mais pertinentes para satisfazer as expectativas de uso desses atores interessados (SIMÕES, 2015, p. 24).

O processo de construção da matriz de avaliação é precedido de algumas etapas que subsidiarão essa construção. Segundo Cassiolato e Gueresi (2010), é necessário realizar o levantamento de informações sobre a política ou programa, conhecer suas normas e aspectos legais, os documentos e registros administrativos, a literatura sobre o programa, as avaliações anteriores, além de realizar entrevistas com gestores e implementadores da política.

Essas atividades precisam de um planejamento prévio adequado às necessidades de cada realidade. Uma outra etapa de extrema importância para a construção da matriz, segundo as autoras, é a elaboração das perguntas avaliativas, pois elas são as bases para as definições metodológicas que orientarão todo projeto de avaliação. Deste modo, é o tipo de pergunta que

indicará qual aspecto do programa será avaliado, para que possa ser escolhida a metodologia mais adequada.

Simões (2015) propõe que a construção de uma matriz de avaliação deve prever a síntese dos seguintes itens: usuários da avaliação, usos previstos da avaliação, perguntas avaliativas, tipo de avaliação, desenho da avaliação, indicadores, fonte da informação (tabela 1).

Tabela 1 - Modelo Matriz de Avaliação proposto por Simões (2015)

1.Usuários da avaliação	2.Usos previstos da avaliação	3.Perguntas avaliativas	4.Tipo de avaliação	5.Desenho da avaliação	6.Indicadores	7. Fonte da Informação
Identificar os usuários das avaliações que serão realizadas e seus interesses.	Verificar qual interesse do usuário: avaliar resultados, melhorar processos.	São as perguntas que orientarão a estrutura da avaliação.	Cada questão pode ensejar diferentes aspectos avaliar.	São as diretrizes, os indicadores e parâmetros a serem tratados.	São os referenciais que permitem medir o alcance dos resultados e demais aspectos considerados para avaliação.	Origem das informações necessárias os indicadores e/ou para subsidiar as análises que serão realizadas no processo avaliativo

Fonte: SIMÕES (2015, p. 24).

Essa matriz de avaliação proposta por Simões (2015) tem como ponto positivo o fato de ser bastante didática e objetiva. A síntese das informações que a compõe são de facilmente localizadas no desenho do programa ou política pública e fornece uma representação pormenorizada do objeto a ser avaliado.

Cassiolato e Gueresi (2010) apresentam o conceito de modelo, como sendo um recurso metodológico para explicitar a estrutura de um programa orientado para resultados e desenvolvida por autores que se dedicam especificamente à avaliação de programas. Resumidamente, “o modelo lógico é uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças que se espera alcançar” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 06). Esse modelo seria apresentado conforme exposto na tabela 2.

Tabela 2 - Proposta de Modelo Lógico/IPEA

1.Explicação do problema e referências básicas do programa	2. Estruturação do programa para alcance de resultados	3. Identificação de fatores relevantes de contexto
Objetivos, público-alvo e beneficiários	Resultado final e Impactos	Fatores positivos e negativos

Fonte: CASSIOLATO; GUERESI (2010, p. 07).

Os componentes desse modelo lógico apresentam semelhança com o método de Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus, e também adiciona conhecimentos acumulados na experiência dos técnicos em planejamento governamental do IPEA (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Em um primeiro momento, esse modelo pode parecer simples, entretanto, os elementos que ele congrega são bem mais complexos do que o proposto por Simões (2015). No item sobre a explicitação do problema, por exemplo, as autoras recomendam a construção da árvore de problemas, organizada em torno de um problema central e, os demais problemas que irão compor a explicação, serão definidos como causas ou consequências do problema.

Já no campo sobre a estruturação do programa para alcance dos resultados, Cassiolato e Gueresi (2010) chamam atenção para a importância de elaborar uma representação adequada dos vínculos causais, de forma que seja possível entender claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

O item 3, fatores relevantes de contexto, finalizam a construção do modelo lógico, sendo considerado um dado bastante importante da realidade, que permitirá refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa. É nesse momento que serão apresentados os elementos que poderão impactar positivamente e/ou negativamente a implementação do programa. É importante destacar que esses elementos precisarão ser atualizados constantemente, uma vez que a realidade é dinâmica e as mudanças sempre ocorrem na forma de novos fatos, que podem ser oportunidades a serem aproveitas ou entraves a serem superados (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Essas concepções metodológicas apresentadas foram utilizadas para embasar a construção da matriz para avaliar a gestão e a efetividade do Auxílio Moradia. É importante

salientar que a proposta apresentada por Simões (2015) se mostrou mais adequada para atender o objetivo desse estudo, tendo em vista o nível de complexidade do objeto a ser avaliado. Contudo, a criticidade do segundo modelo lógico proporcionou o maior entendimento sobre a questão e estimulou a necessidade de analisar criticamente os resultados e impactos de uma política pública.

Após essa discussão conceitual sobre as metodologias de avaliação, será discutido na próxima seção o contexto que influenciou o surgimento das políticas de ações afirmativas e de assistência estudantil, para entender os elementos que contribuíram para a criação do Auxílio Moradia. Essa discussão é fundamental porque a Política de Ações Afirmativas é uma importante política pública que pretende, dentre outros objetivos, reduzir as desigualdades raciais que afetam a população negra (ALMEIDA, 2011) e garantir a inclusão no ensino superior público brasileiro, tendo o seu surgimento impulsionado as discussão sobre a assistência estudantil, enquanto estratégia de ação afirmativa que assegura a permanência na Universidade.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE DA IMPEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES BRASILEIRAS

3.1 O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA

O termo "ação afirmativa" começou a ser utilizado nos anos 1960, nos Estados Unidos, mas as ideias que sustentam este conceito circulam no mundo há muito tempo. Segundo Conceição e Pontes (2011), as ações afirmativas vêm sendo implementadas em diversos países do mundo, desde 1948, elas podem aparecer como políticas públicas ou ações da iniciativa privada que contribuem para a redução das desigualdades sociais. Ao longo do tempo, o termo tomou proporções mais amplas, não sendo considerada exclusivamente como uma política antidiscriminatória, mas que representa, atualmente, a ideia de compensar, determinados segmentos sociais pelos obstáculos que seus membros enfrentam, por motivo de discriminação e marginalização no passado (SANTO, 2013).

A referida autora afirma também que as ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o propósito de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, de garantir a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros.

Sendo assim, pode-se considerá-la como um mecanismo de inclusão social, que visa reparar as desigualdades históricas presentes na trajetória da população negra, que durante décadas foi alijada de qualquer processo de promoção de e inclusão. Nesse sentido, "as cotas raciais visam ampliar a presença e a participação da população negra na Universidade em todos os cursos de graduação, alguns dos quais representavam, historicamente, um nicho exclusivo da classe dominante" (ALMEIDA, 2011, p. 112).

> Os índices abusivos de analfabetismo e analfabetismo funcional, o quadro de evasões e a redução da participação desse grupo racial nos níveis mais elevados de escolarização é o retrato da forma pela qual, o Estado (colonial, imperial e republicano) tratou as necessidades da população negra ao longo dos séculos (ALMEIDA, 2011, p. 115).

Segundo Feres (2013, p. 307), no Brasil, tais políticas foram adotadas somente a partir do processo de redemocratização do país, quando diferentes grupos e organizações sociais, antes silenciados pelo regime autoritário, passaram a demandar direitos abertamente. Além de um movimento transnacional em direção a políticas identitárias, foram importantes para a consolidação do debate sobre as iniquidades raciais no Brasil, tanto a construção de uma agenda de reivindicações pelo Movimento Negro desde a década de 1980, como também a receptividade dessas demandas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, em especial, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Nesse ínterim, há concordância com as inferências dos autores, além de reconhecimento quanto à importância dessa conquista para a população negra que, durante centenas de anos, viveu alijada do processo de democratização e acesso à educação pública. Tratam-se de ações que buscam compensar prejuízos, reais ou simbólicos, sofridos pelos grupos discriminados e/ou excluídos, buscando fomentar a sua inclusão social em todos os níveis sociais (CONCEIÇÃO; PONTES, 2011).

Segundo Heringer (2014), falar as ações afirmativas no Brasil significa analisar uma política que foi criada a partir da pressão de setores da sociedade tradicionalmente discriminados e que, uma vez iniciada sua implantação, vem se ampliando e consolidando ano após ano. Essa política "geralmente é reconhecida como política de cotas, no entanto, além de primar pela questão do acesso elas abrangem questões relacionadas à permanência, considerando que existem desigualdades sociais e econômicas substantivas" (SOARES, 2017, p. 99).

Na UFBA, a Política de Cotas foi demandada pelo movimento negro e sua implantação ocorre em um contexto de luta, negociações e confrontos. Essa a discussão sobre as ações afirmativas e reserva de vagas nas Universidades públicas brasileiras não é um debate recente, tendo se iniciado efetivamente com a conquista da promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988, que estabeleceu expressamente em seu texto o combate ao racismo, xenofobia e à intolerância religiosa (MAGGIE; FRY, 2004).

Apesar da Constituição Federal de 1988 legislar sobre esses direitos, o debate efetivo sobre a implementação de ações afirmativas na Universidade tem início no ano 2001, impulsionado pela promulgação da primeira lei de reserva de vagas para negros nas Universidades estaduais do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 3.708/2001). Essa lei passou a assegurar a reserva de 40% das vagas para a "população negra e parda" no sistema de seleção para ingresso na Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ e Universidade Estadual do

Norte Fluminense Darcy Ribeiro- UENF (FERES JÚNIOR; CAMPOS; DAFLON; 2013). A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) também está entre as Universidades pioneiras a implementar o sistema de reserva de vagas, tendo sido implementada no ano 2002, através de resolução do Conselho Universitário.

Dessa forma, tem-se o marco da adoção da política de reserva de vagas para estudantes de escola pública, pretos e pardos adotada pela primeira vez pela UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e pela UNEB (Universidade Estadual da Bahia). Foi no ano 2001 que o Diretório Central de Estudantes (DCE) propôs na reunião do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) a adoção da reserva de 40% das vagas do vestibular para estudantes negros. Esse processo foi precedido de um longo de período de debates dentro e fora da Universidade, encontrou críticas ferrenhas e defensores embasados na história da formação da sociedade brasileira. Segundo Santos (2009):

> Não se pode negar que parte do dissenso com relação ao desenvolvimento de políticas particularistas está no uso da categoria raça como critério classificatório, já que vai de encontro aos ideais da democracia racial. Também, não podemos deixar de lado os efeitos que esta discussão traz nas (re)atualizações deste mito, que não somente firmou raízes na nossa cultura como também foi articulado para a construção da nação. A democracia racial trouxe a crença de que a raça não tem importância para a definição de oportunidades. O anti-racismo que se desenvolveu no Brasil, por sua vez, consistia em não falar em raça para evitar qualquer problema racial. Sendo assim, denunciar o racismo e propor políticas sensíveis à raça é um grande desafio posto neste país (SANTOS, 2009, p. 17).

Munanga (2001) está entre os autores que defendem a implantação de ações afirmativas e justifica enfaticamente sua posição. Segundo ele, a política de cotas não aumenta o preconceito em relação aos negros e pobres universitários, como afirmam alguns grupos que se posicionam contra esta política.

O referido autor afirma que o preconceito sempre existiu e existirá por algum tempo, com ou sem a política de cotas, está impregnado na sociedade brasileira. Sendo assim, favorecer a entrada de estudantes negros e pobres na Universidade, além de reparar uma dívida antiga com essas populações, promoverá o conhecimento e o fortalecimento desses grupos. Sendo assim, a política de cotas, através do tripé: acesso, permanência e pós-permanência, pode contribuir para que haja uma efetiva mobilidade social.

Retomando a discussão sobre a implantação do sistema de reserva de vagas na UFBA, Santos (2012) afirma que no ano 2002 o Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO)

encaminhou proposta discutida (pelo comité pró-cotas) ao Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão. Essa proposta foi debatida exaustivamente, ocorreram debates fervorosos, com posições contrárias e favoráveis, antes de ser encaminhada para avaliação do Conselho Universitário. Após as discussões, a proposta foi aprovada (17/05/2004) e implementada pela primeira vez no vestibular do ano 2005.

Vale destacar que ao longo da última década as políticas de ações afirmativas conquistaram a legitimidade, especialmente a partir do ano 2012, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) realizou a votação sobre duas ações diretas de inconstitucionalidade que questionavam o princípio da reserva de vagas. A votação unanimemente favorável à constitucionalidade das políticas de ações afirmativas trouxe segurança jurídica às práticas que vinham sendo implementadas pelas instituições, levando também a uma legitimação do ponto de vista político e ideológico sobre a justeza e relevância dessa política (HERINGER, 2014). Logo após essa significativa votação do STF, o Congresso Brasileiro aprovou a lei 12.711, que institui cotas nas instituições federais de ensino.

Sabe-se que após a adoção do sistema de reserva de vagas no vestibular o perfil do discente e do egresso da UFBA alterou-se consideravelmente e demanda cotidianamente respostas qualificadas às novas necessidades que emergem. Nesse campo pode-se dizer que a UFBA foi pioneira na viabilização do acesso, entretanto, persistem, os grandes desafios relacionados com a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica, em uma perspectiva que considere as condições de permanência em sua plenitude.

É por compreender a importância e dimensão Política de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil para a vida daqueles que historicamente ficaram à margem do desenvolvimento social que essa pesquisa se propõe a dar centralidade à essa questão, treze anos após a implantação do sistema de reserva de vagas na Universidade Federal da Bahia.

Em virtude aumento do número de vagas, foi necessário ampliar e diversificar os programas de incentivo à permanência qualificada, importantes para a democratização da educação superior. A concepção adotada nesse estudo é de que a Política de assistência estudantil se constitui numa estratégia de ação afirmativa, uma vez que tem o caráter de reparação e justiça social para os estudantes que ingressam na Universidade pública a partir da adoção do sistema de reserva de vagas.

Mas antes de iniciar efetivamente a discussão sobre a política de assistência estudantil não se pode deixar de apresentar uma breve reflexão crítica sobre um dos principais fatores

que contribuíram com esse fenômeno de democratização do acesso ao ensino público superior no Brasil, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

3.2 O PROCESSO DE ADESÃO DA UFBA AO REUNI

Após essa discussão sintética sobre o processo de criação das Políticas de Ação Afirmativa, cabe neste estudo fazer o recorte teórico sobre as reformas neoliberais implantadas nas Universidades a partir da década de 90, dando centralidade ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Essa opção por dar centralidade ao REUNI, decorre do entendimento de que esse programa impulsionou a democratização do acesso ao ensino superior e, consequentemente, estimulou a ampliação das Políticas de Ações Afirmativas, com vistas a garantir o acesso a Universidade e, posteriormente a Política de Assistência Estudantil, até porque não basta garantir o acesso sem fornecer as condições objetivas para a permanência e conclusão do curso.

É necessário afirmar que não é possível compreender o significado dessas reformas sem considerar sua matriz conceitual, formulada no âmbito do Banco Mundial (LEHER, 1999). O autor defende que, a partir da década de 1990, a educação passa a ser vista como um importante mecanismo de enfrentamento da questão da pobreza com conteúdo impregnado de ideologia, que objetivava manter um ambiente seguro para os negócios. Por esse motivo, o Banco Mundial amplia os investimentos na educação, “com prioridade na periferia para um ensino fundamental ‘minimalista’ e para a “formação profissional ‘aligeirada” (LEHER, 1999, p. 27).

Cislaghi e Silva (2012) apontam que isso ocorre porque os países com economia subordinada têm sua produção voltada para a produção de mercadorias de baixo valor agregado, o que exige um trabalho pouco qualificado. Nesse momento,

> O diagnóstico apresentado é de que, por serem financiadas pelo orçamento do Estado, as universidades públicas seriam também responsáveis pelas crises fiscais, e, mesmo assim, continuavam com poucos e mal aplicados recursos. Logo, seria possível, segundo o Banco, por meio da racionalização, reduzir os recursos por estudante, aumentando a qualidade do ensino (CISLAGHI; SILVA, 2012, p. 494).

Essa racionalização proposta atacava frontalmente as políticas de assistência aos estudantes, consideradas gastos não educacionais. Contudo, a partir dos anos 2000, para um

novo período de contrarreformas, o Banco Mundial lança um documento, em 2003, denominado “Construir sociedades do conhecimento: novos desafios para a educação terciária” (CISLAGHI; SILVA, 2012).

Esse documento trazia entre seus objetivos, a redução da pobreza, através do aumento da produtividade dos países e capacitação da força de trabalho, além de aumentar as oportunidades de emprego e a ascensão para estudantes com menos recursos. Fica evidente, portanto, que existe um duplo objetivo: garantir a qualificação da força de trabalho e buscar a manutenção da coesão social, ampliando as possibilidades de acesso ao ensino superior, ainda que menos qualificadas.

Foi nesse contexto que a adesão da UFBA ao REUNI propiciou o aumento exponencial do número de estudantes matriculados nos cursos de graduação em um período relativamente curto. O número de estudantes matriculados nos cursos de graduação da UFBA passou de 22.665 (vinte dois mil seiscentos e sessenta e cinco), no ano 2006, para 37.985 (trinta e sete mil novecentos e oitenta e cinco estudantes), em 2017.

Conforme Mancebo (2015), o REUNI foi o maior projeto público de expansão da educação superior, tendo sido responsável pelo aumento de aproximadamente 70% das matrículas presenciais na rede federal, entre os anos 2007 e 2013. Entretanto, essa larga expansão vem sendo amplamente debatida no meio acadêmico, especialmente devido as consequências que a mesma vem gerando nos processos de ensino, pesquisa e extensão. Faz-se necessário avaliar criticamente esse processo, especialmente porque a ampliação das vagas nas Universidades que aderiram ao REUNI não veio acompanhada de grandes investimentos na infraestrutura necessária para atender à demanda emergente.

Nesse ínterim, a autora reforça também que

> Sua implementação, contudo, também está a demonstrar que o aparentemente inquestionável objetivo do REUNI de ampliar o acesso e a permanência de estudantes na educação superior pública ocorreu mediante o muitíssimo questionável "melhor” aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Duplicar a oferta de vagas e aumentar, pelo menos em 50%, o número de concluintes, a partir de um incremento de apenas 20% das atuais verbas de custeio e pessoal (excluídos os inativos!) é a indicação sub-reptícia de que a reestruturação proposta pelo Decreto cobrou uma superutilização dos recursos existentes nas universidades federais e apontou somente dois caminhos para o cumprimento de sua meta global: o mais-trabalho do professor e o aligeiramento do ensino, chamado em algumas universidades de “pedagogias alternativas”, o que aprofundou o processo de certificação em larga escala (MANCEBO, 2015, p. 08).

Essa questão do “melhor” aproveitamento dos recursos humanos e estrutura física para conseguir dar conta dos objetivos do REUNI demonstra que não houve uma real intenção de ampliar o investimento na educação pública e, consequentemente sua qualidade. Isso porque as Universidades públicas, assim como demais serviços públicos, vem sofrendo um processo sucateamento perverso que precariza as condições de trabalho e de ensino. Esse processo só vem se acirrando, porque o REUNI amplia o acesso, mas não resolve problemas estruturais das Universidades.

Santos (2013) afirma que os recursos, apesar de ampliados, têm limitação porque o governo federal precisa atender a todos os Ministérios e no final, o que de fato fundamenta a distribuição dos recursos entre as IFES é o compromisso que cada uma estabelece com a expansão das vagas e nem tanto com os demais aspectos, como a reestruturação pedagógica dos cursos. Dito isso, pressupõe-se que o REUNI “funciona mais como um instrumento através do qual o governo Lula da Silva/PT transfere recursos para as IFES para efetivar a expansão das vagas na Universidade Pública exigindo contrapartidas como forma de controlar a gestão destas instituições” (SANTOS, 2013, p. 191).

Observa-se, portanto, que a partir da adoção do sistema de Reserva de Vagas e da adesão da UFBA ao REUNI, a partir de 2008, ocorreu um crescimento considerável do número de vagas e ingresso de estudantes. Contudo, cabe ressaltar que esse processo de expansão não veio acompanhado de mudanças estruturais na Universidade, os relatórios da Universidade indicam que a contratação de docentes que ocorreu no período não foi proporcional ao aumento do número de estudantes, revela, ainda, que o número de servidores técnicos-administrativos não tenha aumentado após a adesão da UFBA ao REUNI (SANTOS, 2013).

Apesar dos limites orçamentários e políticos, é preciso que foi o REUNI quem democratizou o acesso ao ensino público superior, constituindo-se uma conquista para as classes populares, tendo se percebido, “nos últimos anos, um consenso de interesses entre a sociedade civil e os membros do governo, no que se refere ao tratamento das questões relacionadas a inclusão na educação superior” (COSTA, 2010, p. 65).

Pode-se perceber que, inicialmente, a atenção foi voltada para o acesso, na medida que as discussões avançaram, constatou-se que não bastava garantir o ingresso dos estudantes em um curso superior, mas também era necessário oferecer condições de permanência, aventando-se, assim a possibilidade de se investir na assistência estudantil. Dessa forma, a

permanência na educação superior passou a ser entendida como um problema que deveria compor a agenda das políticas públicas (COSTA, 2010).

Por esse motivo, emerge a discussão sobre a Política de Assistência ao estudante, enquanto estratégia de ação afirmativa, com o objetivo de garantir a permanência daqueles estudantes que conseguiram acessar o ensino público superior a partir dos desdobramentos proporcionados através do REUNI.

3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

Essa contextualização sobre o processo de surgimento das políticas de ações afirmativas e adesão da UFBA ao REUNI fornece os elementos necessários para compreender de maneira mais crítica e abrangente a implementação das políticas de assistência estudantil nas Universidades brasileiras, bem como seu potencial para garantir a inclusão e permanência qualificada na Universidade.

Antes de mais nada, é necessário ressaltar que a realidade educacional brasileira é permeada por processos desiguais que, durante muitas décadas, contribuíram para a manutenção do *status quo* vigente. Destarte, como forma de minimizar tal situação, vem-se afirmando a necessidade de implementar uma política de assistência estudantil que seja pautada na garantia de direitos sociais e cidadania (COSTA, 2010).

Considera-se que, diante da mudança do perfil do estudante da Universidade, especialmente a partir da adoção do sistema de reserva de vagas para estudantes negros, cabe à Universidade refletir sobre o seu papel na sociedade, no sentido de ampliar, qualitativa e quantitativamente, seus investimentos na política de assistência estudantil, garantindo o acompanhamento e permanência efetiva dos estudantes, buscando assumir o seu compromisso com a classe trabalhadora diante dos novos desafios.

> A questão da permanência dos estudantes nas universidades tornou-se um tema de grande relevância, já que a democratização do acesso – aqui entendida como uma política (ou conjunto de políticas) que tenha por objetivo tornar o ensino superior acessível a uma maior parcela da população - contribuiu para que alunos com condições socioeconômicas desfavoráveis e distintas trajetórias educacionais fossem incorporados a este nível de ensino (ASSIS, 2013, p. 127).

A Política de Assistência Estudantil está estruturada com a proposta de responder às demandas dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica - que estão tendo sua participação ampliada no ensino superior público - na perspectiva de inclusão social, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e qualidade de vida. (FONAPRACE, 2012). Desse modo,

> A política de Assistência Estudantil é um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida", agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (FONAPRACE, 2012, p. 63).

Conforme Costa (2013), a Política de Assistência Estudantil no Brasil pode ser compreendida em dois momentos distintos e a referida autora apresenta uma breve contextualização do processo que fomentou o surgimento dessa política. Entende-se que é importante compreender a trajetória dessa política no Brasil, sob uma perspectiva histórica, "fazendo menção aos principais dispositivos legais que foram, ao longo do tempo, fundamentando e apoiando o estabelecimento dessa modalidade de assistência enquanto política pública destinada ao acesso e permanência no ensino superior" (ASSIS, 2013, p. 19).

O fato que marca a primeira manifestação com o intuito de apoiar estudantes universitários no país é a inauguração da Casa do Estudante Brasileiro, no ano de 1928. O estabelecimento estava localizado em Paris e era destinado a auxiliar estudantes brasileiros que estudavam na capital francesa e tinham dificuldades em fixar residência. O governo federal, através do presidente Washington Luís, era responsável pelo repasse integral das verbas, da construção e da manutenção da residência (ARAUJO, 2007).

Sobre a ocorrência desse evento que marca a primeira fase a Política de Assistência Estudantil no Brasil, cabe uma crítica no sentido de enfatizar que se trata de uma marco contraditório, uma vez que a concepção que temos dessa política é a de que ela é voltada para as necessidades de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sem condições de se manter na Universidade pública. Sendo assim, a inauguração dessa casa do Estudante Brasileiro, na cidade de Paris, destinava-se ao atendimento de uma outra classe.

Nessa mesma perspectiva, Assis (2013) reafirma que a primeira fase da assistência aos alunos ocorreu em uma Universidade elitista, que permitia o acesso a apenas um contingente restrito de privilegiados, pois oferecia um número insuficiente de vagas e um processo

seletivo altamente competitivo, destinado aos poucos alunos que conseguiam vencer a etapa da escolarização básica. Nesse período, muitas famílias de elevado poder aquisitivo enviavam os seus filhos para cursar o ensino superior em outros países, onde as Universidades já estavam consolidadas há mais tempo e contavam com maior tradição no ensino.

Ainda como marco da trajetória histórica da política, Costa (2013) aponta a aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras, no ano de 1931, que definia que a Universidade deveria ter um modelo único de organização didático administrativa e o estudante deveria fazer parte das instâncias de deliberação, através de seus órgãos representativos.

Nesse mesmo ano ocorreu a primeira tentativa de regulamentação da política de assistência estudantil, através da Reforma Francisco Campos, que foi primeira reforma educacional de caráter nacional, realizada no início da Era Vargas (1930-1945), sob o comando do ministro da educação e saúde Francisco Campos (COSTA, 2010). Através dessa reforma foi instituída a Lei Orgânica do Ensino Superior pelo Decreto n. 19.851/1931, com o objetivo de propor medidas de providência e beneficência aos corpos discentes dos institutos universitários, incluídas bolsas de estudos para amparar os estudantes reconhecidamente pobres (IMPERATORI, 2017).

No ano de 1934, a Constituição Federal incorporou artigo que estabelecia o repasse de verbas para auxiliar alunos necessitados através de fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar e dentária (LIMA,2002). Nesse período, o ensino superior ainda estava se organizando, a assistência estudantil ocorria através de investimentos nas instituições. As principais ações foram as construções de cidades universitárias. As autoridades políticas e acadêmicas da época julgavam ser indispensável a criação de um espaço físico que pudesse congregar centros, faculdades e institutos, sendo fundamental para o desenvolvimento da produção do conhecimento e tecnologias necessárias ao país (COSTA, 2010).

No início dos anos 30, surge outra manifestação importante de assistência estudantil, no Brasil, foi a Casa do Estudante do Brasil, que começou a funcionar no Rio de Janeiro, com o objetivo de auxiliar estudantes pobres. Essa casa tornou-se, posteriormente, a partir 1937, a sede administrativa da União Nacional dos Estudantes (UNE).

Na década de 40, a Constituição Federal (1946) consolidou o direito de o cidadão acessar a educação e estabeleceu que cada sistema de ensino deveria ter o serviço de assistência estudantil educacional com o objetivo de garantir o sucesso escolar dos alunos necessitados (COSTA, 2010). Essa Constituição estabeleceu, em seu artigo nº 172, que “cada

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

Segundo Assis (2013), em 26 de novembro de 1968, em pleno o período da ditadura militar no Brasil, a Lei nº 5.540 de Reforma Universitária foi promulgada, atendendo a necessidade do governo de modernização das Universidades para responder a uma demanda de formação de recursos de alto nível para a economia capitalista, que começava a desenvolver-se no Brasil. Essa reforma é importante para compreensão das origens do processo de expansão de vagas nas IFES que começou a modificar o perfil dos alunos ingressantes nessa modalidade de ensino, já que, progressivamente, a classe média começava a pleitear o ingresso nos cursos superiores (COSTA, 2010).

Outro marco importante ocorreu no ano de 1970, quando foi criado o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), órgão que estava vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, que implantou programas de assistência aos estudantes, como Bolsas de Trabalho, através das quais eram proporcionadas oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares; e Bolsas de Estudo, por meio das quais o estudante recebia uma verba para sua manutenção, sem a realização de atividades em contrapartida.

Deste modo, o DAE tinha o objetivo de manter uma Política de Assistência ao Estudante Universitário em nível nacional, priorizando os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico. Contudo, no fim dos anos 1980, esse departamento foi extinto, sob o argumento de gerar gastos excessivos (FONAPRACE, 1995) e as ações de assistência ao estudante ficaram fragmentadas em cada instituição de ensino. "A assistência passou a ser composta por ações escassas e pulverizadas. Além disso, da mesma forma que a assistência social, a assistência estudantil foi marcada por relações clientelistas, que impediam a sua consolidação" (IMPERATORI, 2017, p. 288).

Os fenômenos apresentados nesse período denominado como 1ª fase do processo de implementação da Política de Assistência Estudantil no Brasil evidenciam que:

> A assistência estudantil foi marcada pela informalidade. Desde as suas primeiras manifestações, verificou-se um caráter pontual, descontínuo e marcado pela escassez de recursos. As ações eram focadas para auxiliar as dimensões econômicas da assistência estudantil. Havia uma preocupação em sanar os problemas básicos e emergenciais dos estudantes, como moradia e a alimentação. Além do mais, foi um período marcado pela construção de cidades universitárias, com o objetivo de acomodar a comunidade universitária e criar uma identidade física para a instituição. Entretanto, não se vislumbrou uma política pública para apoiar os estudantes (COSTA, 2010, p. 60).

Essa primeira fase que marca o surgimento da Política de Assistência Estudantil no Brasil é marcada por avanços e retrocessos. Ocorreram avanços no âmbito das lutas sociais, da consolidação do movimento estudantil e da participação governamental, mesmo que frágil, por meio de garantias legais, tanto da educação como direito como da previsão de assistência ao discente. No entanto, houve também retrocessos que determinaram os caminhos da Assistência Estudantil no ensino superior, pois além da não efetivação dos instrumentos legais, não havia um projeto de âmbito nacional que tratasse dessa política e nem mesmo dos recursos destinados para a permanência dos e das discentes (SOARES, 2017).

Na segunda fase desse processo, segundo Costa (2010), que tem início a partir da década de 1970, o país passa por período de redemocratização e forte crise econômica que se estabeleceu no governo militar, contexto que dificultou a formulação da política. Contudo, foi em meio a esse contexto que, na década seguinte, no ano de 1988, foi promulgada a chamada "Constituição cidadã", que representa um marco na garantia da efetividade dos direitos fundamentais e da prevalência dos princípios democráticos. Ela estabeleceu a criação do Plano Nacional de Educação (PNE) e trata a educação como um dos elementos responsáveis pela construção de uma sociedade livre e justa (COSTA, 2010).

Após a ditadura, a assistência estudantil é marcada por uma nova fase. "Os problemas decorrentes da expansão de vagas, e a necessidade de promover uma maior democratização no acesso à educação, geraram discussões relativas ao acesso e permanência dos jovens de camadas sociais mais baixas nas Universidades públicas" (ASSIS, 2013, p. 24).

As primeiras discussões relacionadas ao tema iniciaram por volta dos anos 1980, nos encontros Nacionais de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis e nas reuniões realizadas pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Entre os eventos importantes que marcam a processo de regulamentação da Política de Assistência Estudantil no Brasil, não se pode deixar de falar da criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), no ano de 1987, órgão assessor da ANDIFES, que congrega os pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IES públicas do Brasil (ANDIFES, 2011). Ele foi criado "com o objetivo de promover o debate sobre assistência estudantil, procurando articular as IES públicas na busca do estabelecimento de políticas nacionais voltadas para o acesso, a permanência e a conclusão do curso" (FONAPRACE, 2016).

Segundo Soares (2017), mesmo diante de uma conjuntura não favorável de sucateamento das Universidades, minimização dos recursos e descompromisso do governo federal como ensino público e gratuito, no seu surgimento, o FONAPRACE surgiu com função reivindicativa. Articulou a luta pela consolidação de uma política de assistência estudantil e as bandeiras levantadas pelo Movimento de Reforma Universitária, a crítica aos processos de expansão, precarização e privatização do Ensino Superior.

Nesse ínterim, as discussões do FONAPRACE reforçavam a importância do fortalecimento de uma Política de Assistência Estudantil:

> O argumento ainda era corroborado pelo pressuposto de que a universidade pública passava por um processo de democratização do ensino, seria necessário, acima de tudo, incorporar estudantes de baixa renda. Entretanto, segundo eles, não bastava apenas a garantia das condições de acesso, mas era necessário sobretudo a criação de possibilidades concretas de permanência desses estudantes na universidade (COSTA, 2010, p. 63).

Objetivando dar consistência e embasamento para a implementação de políticas voltadas para assistência estudantil, o FONAPRACE decidiu realizar pesquisas de caráter sistemático para mapear a realidade nacional e local das Universidades federais. Entre os principais estudos, destacam-se: Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES brasileiras, respectivamente nos anos 1996 e 2004 (COSTA, 2010). Essa pesquisa começou a ser desenvolvida em 1994, por meio de levantamento amostral do Perfil Socioeconômico e Cultural dos estudantes de graduação das IFES na perspectiva de identificar dados considerados indispensáveis para a construção e implementação de uma Política de Assistência Estudantil capaz de assegurar acesso e permanência dos discentes (SOARES, 2017).

Essas pesquisas subsidiaram a elaboração do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que estabelece as diretrizes gerais para implementação das ações de assistência estudantil nas IFES, trazendo entre seus objetivos: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Mais tarde, no ano de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (nº 9.394/1996) prevê entre seus artigos a igualdade na educação, bem como a necessidade de

pensar as questões relacionadas às necessidades de grupos sociais específicos. Ela "ratifica a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o que vem a confirmar o status de direito da assistência estudantil - apesar de não ser considerado como dever legal do Estado provê-la na educação superior" (ASSIS, 2013, p. 26).

No ano de 2001, nessa mesma perspectiva, ocorre a regulamentação do Plano Nacional de Educação, com a lei nº 10.172/2001), apontando a necessidade de discutir sobre melhoria da qualidade do ensino, redução da desigualdade social no acesso e na permanência na escola (COSTA, 2010).

Entre os anos de 1995 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram implementados programas e ações que impactaram o processo de reconfiguração da educação superior no Brasil. Essa expansão do ensino nas IES privadas continuou no governo seguinte, com Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). No entanto, apesar desse caráter preponderantemente privado da expansão do ensino superior, cabe ressaltar que, entre 2001 e 2010, houve um crescimento significativo no número de matrículas nas IES federais e estaduais (85,9% e 66,7%, respectivamente) (BRASIL, 2012).

Durante esse período, o governo federal empreendeu diversas ações destinadas à promoção do acesso a esse nível de ensino, através de políticas de inclusão social amparadas no princípio da equidade. Entre elas, cabe destacar: o PROUNI (Programa Universidade para Todos) destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda em instituições privadas de ensino superior; a ampliação do sistema de crédito educativo FIES (Programa de Financiamento Estudantil), por meio do qual estudantes que não têm como arcar integralmente com as despesas de sua formação em instituições privadas recebem um financiamento para quitar quando concluírem seus estudos (ASSIS, 2013).

Posteriormente, nos anos 2003 e 2004 foi realizada a segunda pesquisa sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES brasileiras, com o objetivo de atualizar as informações relativas aos aspectos da vida social, econômica e cultural dos e das discentes de graduação, a fim de mapear a realidade da demanda por assistência estudantil e definir indicadores que embasassem a construção da política e a necessidade de dotação orçamentária (SOARES, 2017). A autora ressalta ainda que o movimento estudantil também foi protagonista na construção da referida política e realizou uma série de eventos, debates e mobilizações a respeito da temática.

No ano de 2007 ocorreu a elaboração do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), pelo FONAPRACE, este passou a ser adotado como política que visa a

permanência dos estudantes nas IFES. O projeto do PNAES dá destaque para o fator da permanência, mostrando uma série de dados que salientam a importância dos investimentos em indicadores como: moradia, alimentação, saúde, transporte e creche (COSTA, 2010). Somado a isso, entende que "o fator desempenho acadêmico pode ser aperfeiçoado com a promoção de bolsas, estágio remunerados, ensino de línguas, inclusão digital, fomento à participação político-acadêmica, acompanhamento psicopedagógico" (COSTA, 2010, p. 66).

O projeto entende que esses fatores devem fazer parte de uma Política de Assistência Estudantil para que a Universidade consiga formar cidadãos qualificados e comprometidos com a sociedade. Ele entrou em vigor no ano 2008, através da Portaria Normativa nº39, de 12 de dezembro de 2007, do Ministério da Educação (MEC), repassando verbas diretamente para o orçamento das IFES. Essa portaria foi alterada em 2010, quando o PANES passou a ser regulamentado através do decreto n 7.234/2010, como Programa Nacional de Assistência Estudantil.

São objetivos principais do PNAES:

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

O PNAES visa estabelecer a ligação entre as atividades de ensino, pesquisa, extensão e apoio ao estudante. Além disso, tem como objetivo dar subsídios para a permanência nos cursos de graduação de alunos de baixa renda, com renda per capita de até um salário mínimo e meio. Para atingir tais objetivos, ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

O referido decreto prevê, também, que as Universidades têm autonomia para utilizar os recursos, conforme suas necessidades e especificidades locais, definir os critérios e metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem selecionados. O foco é contribuir

para a melhora do desempenho acadêmico, para evitar repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (BRASIL, 2010).

Apesar de garantir autonomia para as IFES desenvolverem a Política de Assistência Estudantil conforme contexto local, o decreto prevê em seu artigo 5º que as instituições deverão desenvolver mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES, entretanto as informações produzidas pelas IFES sobre tais mecanismos ainda são bastante incipientes. O FONAPRACE vem incentivando as instituições a preencherem formulários sobre as ações desenvolvidas com os recursos do plano (numa tentativa de avaliar e acompanhar as ações desenvolvidas).

A breve análise histórica apresentada neste estudo permite compreender que esse processo dialógico e constante de formulação de uma política pública está longe de ser finalizado, sendo fortemente influenciado pelos fatores sociais, políticas e econômicos. A implementação da Política de Assistência Estudantil no Brasil, apresentada em duas fases pela autora, facilita o entendimento desse processo, apesar de haver críticas quanto a essa divisão. De forma bastante simples e didática, pode-se depreender, a partir dos dados apresentados, que a na primeira fase apresentada pela autora ainda não existia uma política de assistência estudantil propriamente dita, haviam ações isoladas e pontuais voltadas para a questão do acesso à educação por parte das classes menos abastadas.

Já na segunda fase desse processo, que tem início após a década de 1970, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e se estende até os dias atuais, nos deparamos com outra realidade. As discussões sobre a temática da assistência estudantil ganharam centralidade, impulsionadas pela análise de conjuntura realizada pelo FONAPRACE, pôde-se observar a sistematização e implementação de ações que viriam a estimular a construção de uma política.

A regulamentação das legislações apresentadas pela autora permite compreender como é demorado o processo de formulação de uma política pública, sempre permeado por uma disputa de interesses contraditórios. Nesse contexto, acredita-se que a inserção de uma política social no âmbito do ensino superior tem importante papel como forma de redução das desigualdades que se manifestam na sociedade, e por certo na instituição escolar, enquanto espaço de reprodução e produção de relações sociais (ASSIS, 2013).

> Cabe à assistência estudantil, enquanto direito social, uma parcela nessa importante tarefa de produção de novas relações e redução das desigualdades sociais e é isso que esse aporte teórico aborda, embora não tenha a pretensão

> de esgotar em si toda a complexidade das discussões teóricas que envolvem a desigualdade educacional e a política social (ASSIS, 2013, p. 51).

Sabe-se que a assistência estudantil está inserida no campo das políticas públicas sociais e, portanto, também se vê condicionada pela conjuntura econômica e política do país, que pode influenciar seus rumos no curso da história (ASSIS, 2013). Trata-se de uma discussão complexa, que abrange uma série de elementos a serem considerados. Nesse estudo, optou-se por dar centralidade à fase de avaliação dessa política que, conforme será discutido a seguir, ainda possui lacunas importantes a serem trabalhadas.

4 METODOLOGIA

Com o objetivo de compreender como se deu o planejamento e escolhas metodológicas adotadas, será apresentada nesta seção a abordagem metodológica, os procedimentos da pesquisa e da análise das informações coletadas. No final desta seção, será apresentada a caracterização do objeto de estudo.

4.1 A CONCEPÇÃO METODOLÓGICA E AS ETAPAS DA PESQUISA

A pesquisa possui abordagem qualitativa, pois preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, ela responde a questões muito particulares, trabalha com o universo de significados dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002).

Do ponto de vista dos objetivos e procedimentos técnicos, a pesquisa classifica-se como exploratória e documental, isso porque objetiva proporcionar maior familiaridade com um problema, que é a avaliação do Auxílio Moradia na UFBA, envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de documentos secundários (GIL, 2002).

O *lócus* da pesquisa é a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE) da UFBA, que é o órgão responsável gestão do Auxílio Moradia. O estudo foi centralizado somente na UFBA por conta do tempo limitado para expandir a pesquisa para outras IES.

Inicialmente, havia a intenção de avaliar a política de assistência estudantil desta Universidade fazendo o recorte por curso, entretanto, após uma breve análise da política foi possível constatar que, em virtude da sua abrangência, não seria possível avaliá-la em tão curso espaço de tempo.

Após conhecer todos os benefícios, serviços e auxílios que integram a política de assistência estudantil da UFBA, foi possível verificar que o Auxílio Moradia concentra o maior número de beneficiários, são 1.342 (mil trezentos e quarenta e dois) estudantes, conforme UFBA em números (PROPLAN/UFBA, 2018), ficando atrás somente do Programa Permanecer, que é mais complexo, uma vez que envolve diversos setores da Universidade e tem a exigência de contrapartida por parte do estudante.

Deste modo, a definição do Auxílio Moradia como objeto de estudo dessa pesquisa considerou a sua abrangência e baixa complexidade, em comparação com os demais benefícios e auxílios operacionalizados na UFBA.

Com relação às técnicas de coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa documental e a entrevista. Primeiramente, foi realizado o levantamento dos principais documentos institucionais com informações sobre gestão e operacionalização do Auxílio Moradia. Pretendeu-se nessa fase compreender o processo de gestão e implementação do Auxílio Moradia implementado pela Universidade Federal da Bahia.

Para tanto, foi feita análise dos seguintes documentos: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2012-2016), Relatórios de Gestão da Universidade (2016 a 2017), Edições UFBA em Números 2017 (ano base 2016) e 2018 (ano base 2017), Relatórios Anuais de Auditoria da Controladoria-Geral da União nas IFES (2015 a 2017). Optou-se por delimitar esse período em virtude da grande quantidade e complexidade de dados coletados nesses documentos, que precisaram ser analisados rigorosamente em um curto espaço de tempo.

O roteiro de análise documental buscou identificar no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2012-2016), as diretrizes e metas institucionais previstas para a Política de Assistência Estudantil no período estudado. Nos Relatórios de Gestão da e Edições UFBA em Números[3], foi investigado como vem ocorrendo a gestão e execução da Política na Universidade, obteve-se acesso a informações relativas à sua execução orçamentária, número de estudantes que receberam o benefício Auxílio-Moradia no período 2016 a 2017, bem como verificado se as metas previstas no PDI foram cumpridas.

A análise dos relatórios da CGU, dos anos 2015 a 2017, proporcionou conhecer a realidade da política nas demais IFES, obter informações sobre a análise da Política de Assistência Estudantil realizada pelos auditores e quais foram as recomendações para seu aprimoramento. Conforme o levantamento realizado, essas auditorias foram realizadas a fim de verificar se o PNAES vem atingindo seu principal objetivo: contribuir para a permanência dos estudantes de graduação presencial.

Esse processo envolveu a análise dos mecanismos de controles internos administrativos do PNAES, a estruturação do setor responsável pela execução da política, se a escolha das áreas de atuação e aplicação dos recursos está de acordo com as modalidades previstas no decreto nº 7.234/2010, entre outros aspectos.

---

[3] Publicação anual divulgada pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN) da UFBA, com informações quantitativas sobre a Universidade.

As auditorias foram realizadas a partir de sete questões trabalhadas individualmente pelas unidades da CGU nos estados para cada IFES auditada. A questão que mais atendia aos objetivos dessa pesquisa diz respeito à realização de avaliação dos resultados do programa. Por esse motivo, a análise dos relatórios foi direcionada aos aspectos abordados nesse item.

No total, foram realizadas auditorias em cinquenta e oito Universidades Federais, destas, quase 90% (noventa por cento) não realiza avaliação dos resultados do PNAES (CGU, 2017). É preciso salientar que o restante das Universidades (10%) realiza algum tipo de análise e/ou avaliação parcial da política, mas precisam desenvolver e aprimorar seus mecanismos e indicadores de avaliação (CGU, 2017).

Conforme os relatórios, as Universidades que realizam algum tipo de avaliação são: Universidade Federal do ACRE, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de Sergipe e Universidade Federal de Viçosa (UFV). Contudo, a CGU destaca as avaliações realizadas pela UFV e UFPR, indicando que são mais completas e já possuem indicadores mais relevantes de serem acompanhados.

Considerando as informações obtidas nos relatórios, foi realizada a busca detalhada no site dessas instituições que realizam algum tipo de avaliação dos resultados do programa e encaminhados e-mails para os setores responsáveis pela gestão dessa política em cada IFES. Os e-mails foram encaminhados para os gestores, com apresentação dos objetivos da pesquisa e solicitando apoio das IFES no sentido de socializar informações sobre os mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES em cada Universidade.

Após aguardar o período de uma semana, como não houve retorno dos e-mails, foram feitos contatos telefônicos com as Universidades. Infelizmente, as informações obtidas foram bastante incipientes. Foi possível constatar que existem ações escassas e pontuais que não se configuram como uma avaliação sistemática e não respondem à questão sobre a efetividade do programa. Contudo, é preciso ressaltar que em contato com a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) foi possível conversar com o professor Dr. Leonardo Barbosa e Silva (ex-coordenador do FONAPRACE), que está desenvolvendo uma pesquisa sobre avaliação da Política de Assistência Estudantil na UFU. A intenção do estudo, que ainda está em fase inicial, é desenvolver uma metodologia de avaliação adequada para a UFU, que possa ser testada e, futuramente, ser utilizada em outras IFES.

A outra técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista aberta padronizada, caracterizada pelo emprego de questões pré-determinadas, respeitando uma sequência pré-estabelecida (PATTON, 2002). A escolha dessa técnica levou em consideração seu potencial

para obter informações da realidade e sua flexibilidade e a possibilidade de explorar as respostas dos entrevistados.

Foram elaborados dois roteiros de entrevista, um para ser utilizado com as profissionais de Serviço Social que atuam diretamente com a operacionalização do Auxílio Moradia na UFBA e outro direcionado para duas profissionais que lidam diretamente com a gestão da Política de Assistência Estudantil na Universidade (Pró-Reitora e Coordenadora dos Programas de Assistência ao Estudante). Após concluir a elaboração do roteiro foram realizados pré-testes com profissionais da instituição para verificar se as questões estavam claras e concisas. Nesse momento, foram realizadas adequações gerais para facilitar a compreensão das questões.

As entrevistas com as profissionais da PROAE foram realizadas face-a-face, entre os meses de novembro/2018 e janeiro/2019, tendo sido explicado às entrevistadas qual o propósito do estudo, as questões éticas que perpassam pela realização de uma pesquisa acadêmica, solicitada a permissão para registrar a entrevista com um gravador e fazer menção aos cargos que ocupam no texto a ser publicado.

O objetivo das entrevistas foi compreender o processo de gestão e implementação do Auxílio Moradia na UFBA e ouvir a opinião dessas profissionais com relação às dimensões a serem considerados na avaliação do Auxílio Moradia. Para facilitar a apresentação dos atores entrevistados, foi elaborado um quadro para destacar o motivo para escolha da entrevistada e o cargo ocupado por cada uma.

Quadro 1- Identificação das entrevistadas

	Cargo	**Motivos para escolha da entrevistada**	**Tempo de duração das entrevistas**
E1	Assistente Social (Técnica de referência do auxílio moradia)	Trabalha diretamente com a operacionalização do auxílio moradia, conhece os aspectos relacionados à sua efetividade.	51 minutos
E2	Assistente Social (Técnica de referência do auxílio moradia)	Trabalha diretamente com a operacionalização do auxílio moradia, conhece os aspectos relacionados à sua efetividade.	58 minutos
E3	Coordenadora de Programas de Assistência ao Estudante (CPAE)	Coordena o setor responsável pela operacionalização do auxílio moradia, conhece os aspectos da gestão e da efetividade.	1h e 02 minutos
E4	Pró-Reitora de Assistência Estudantil	Responsável pela gestão da Política de Assistência Estudantil da UFBA	1h e 12 minutos

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

O critério para escolha das gestoras e das profissionais de Serviço Social foi o de acessibilidade e conhecimento sobre a gestão e operacionalização do Auxílio Moradia. Isso porque, são as assistentes sociais que trabalham diretamente com a análise documental, elaboram o parecer social favorável ou não sobre cada situação e realizam o atendimento direto aos estudantes, portanto, conhecem de forma mais detalhada a realidade da implementação do auxílio e as situações vivenciadas pelos estudantes. O convite para responder às questões do roteiro foi enviado para as 03 (três) profissionais de Serviço Social que são técnicas de referência do Auxílio Moradia, contudo, uma das profissionais estava de férias no período da coleta de dados.

Deste modo, a escolha das profissionais buscou-se contemplar pessoas que poderiam falar sob o ponto de vista da gestão do Auxílio Moradia e também sobre a sua efetividade, no que diz respeito a viabilizar a permanência do estudante no ensino superior. Para facilitar a análise dos dados essas entrevistas, com autorização das concedentes, foram gravadas, tendo duração média 1 (uma) hora e, posteriormente, transcritas com o auxílio de um software de reconhecimento de voz.

Com base na pesquisa documental e na análise das entrevistas é que foi desenhada a matriz de avaliação para o Auxílio Moradia. Essa elaboração foi feita a partir da revisão de literatura baseada em fontes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Simões (2015), da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e na proposta de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Estudantil da UFJF, proposta por Pinto (2015). Essa pesquisa, desenvolvida por Pinto (2015), propôs uma série ações e mecanismos de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Trata-se de uma proposta que ainda não foi implementada pela UFJF, conforme pude constatar em contato com a autora, contudo, os elementos trazidos na pesquisa são bastante pertinentes para o objeto estudado.

A opção por essa escolha metodológica levou em consideração a reconhecida experiência do IPEA e ENAP, no que se refere à análise e avaliação de políticas públicas. O estudo aprofundado dos materiais disponibilizados pelas instituições, assim como de outros autores que são referência no tema, forneceram os elementos necessários para construir a matriz de avaliação voltada para mensuração dos resultados do Auxílio Moradia.

Após a coleta de dados, foi realizada a análise das informações coletadas, partindo da sistematização dos dados para posterior análise e interpretação das informações coletadas. A técnica utilizada nessa ação foi a análise de conteúdo porque busca identificar consistências e

significados centrais em um volume considerável de material qualitativo. Ela permite interpretar sentido, significados, comparações, causas e relações (PATTON, 2002).

Nessa fase, as informações coletadas nos documentos mencionados acima foram sistematizadas e as transcrições das entrevistas foram analisadas e interpretadas à luz do referencial teórico abordado nas seções anteriores. Feito isso, concluiu-se a elaboração da matriz de avaliação, incorporando os elementos que foram trazidos pelos sujeitos entrevistados.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO

A UFBA é uma autarquia com autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e financeira, conforme previsto em lei e no seu Estatuto. Conforme definido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2018-2022)[4], tem como missão produzir e disseminar ciência, tecnologia, arte e cultura, base para a formação sólida de profissionais, docentes e pesquisadores que atuem dentro de elevados padrões de desempenho técnico e ético e sejam cidadãos comprometidos com a democracia e a promoção da justiça social.

A visão é ser uma Universidade cuja excelência da formação seja socialmente reconhecida e cujo modelo de governança e gestão assegure condições para o contínuo desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural, conciliando uma crescente inserção internacional e forte engajamento no atendimento de demandas sociais, locais e regionais.

A história da Universidade Federal da Bahia tem início no ano de 1808, quando o Príncipe Regente Dom João VI, firma a carta régia de fundação do Colégio Médico Cirúrgico da Bahia, primeiro curso universitário do Brasil. Somente após muitos anos de mobilizações pela implantação de uma Universidade no Estado é que, no ano de 1946, a Universidade da Bahia foi oficialmente instalada a partir da junção de outros cursos já existentes (PDI UFBA 2018-2022).

Trata-se de uma trajetória que se confunde com os percursos do ensino superior e da pesquisa científica na Bahia. Foi através da reforma de 1968, que a Universidade da Bahia passou a ser reconhecida pela designação atual, Universidade Federal da Bahia (UFBA), o que contribuiu, significativamente, para o seu desenvolvimento (SAMPAIO, 2011).

[4] Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/plano-desenvolvimento-institucional-ufba_web_compressed.pdf>.

Atualmente a instituição possui um total de 37.985 (trinta e sete mil novecentos e oitenta e cinco) estudantes matriculados, nos 105 (cento e cinco) cursos de graduação, presencial e educação a distância (PROPLAN/ UFBA, 2018).

A UFBA está entre as Universidades pioneiras a adotar a Política de Reserva de vagas no ensino superior, implantada desde o vestibular do ano 2005. A utilização das cotas raciais e sociais para o acesso à Universidade e a sua posterior adesão ao REUNI, no ano 2007, alteraram consideravelmente o perfil do estudante e trouxeram novas e urgentes demandas, conforme discutido no referencial teórico deste estudo.

Contudo, a preocupação da UFBA com políticas voltadas para o apoio ao estudante não é recente, basta afirmar que no ano de 1950 foi criado, na gestão de Edgard Santos, o Departamento de Assistência Estudantil (DAE), destinado a fornecer auxílio aos estudantes matriculados nas escolas unificadas, ainda que com base em modelos clientelistas e protecionistas (ALMEIDA FILHO, 2010). Posteriormente, na década de 70, o órgão foi reestruturado e passou a se chamar Superintendência Estudantil (SEST).

Além disso, as primeiras residências universitárias da UFBA surgiram nessa mesma década[5] e durante muitos anos foi o único subsídio concreto para permanência dos estudantes que vinham do interior do Estado a continuarem seus estudos, é claro que essas ações de apoio estudantil tinham o viés assistencialista e fragmentado.

Ao longo dos anos, com a expansão e democratização do acesso ao ensino superior, e a pressão do movimento estudantil, foi necessário reestruturar as ações de apoio à permanência do estudante. Nessa perspectiva, a Política de Apoio, Orientação e Assistência Estudantil para a UFBA, que ainda está em vigor, foi regulamentada antes da implantação do sistema de reserva de vagas no vestibular, que passou a ser adotado a partir do ano 2005**.** Desse modo, a política é anterior ao período de expansão e democratização do acesso ao ensino superior e dos marcos regulatórios da Política de Assistência Estudantil no Brasil.

A resolução n° 04/1999, do Conselho Universitário (CONSUNI) da UFBA, instituiu essa Política de Apoio, Orientação e Assistência Estudantil para a UFBA. Essa resolução traz elencados entre seus objetivos, no capítulo I: “garantir aos estudantes da UFBA a formação integral como cidadãos; assegurar igualdade de oportunidades no exercício das atividades acadêmicas, reduzindo os efeitos das desigualdades socioeconômicas, culturais e individuais; reduzir a repetência e a evasão”.

[5] <http://www.residencia.ufba.br/historia/>.

Apesar de estar em vigor, essa resolução não reflete mais o que vem sendo efetivamente operacionalizado pela Universidade, em termos de assistência estudantil. Ela estabelece que o órgão responsável pela gestão e execução dessa política é a Superintendência Estudantil (SEST).

Entretanto, muitas mudanças ocorreram na estrutura acadêmica e administrativa da UFBA, por esse motivo, justamente após a implantação do sistema de reserva de vagas no vestibular, em 2005, identificou-se a necessidade de reestruturação da SEST e, no ano seguinte a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE) foi criada, através da resolução n°05/2006, do Conselho Universitário, e passou a integrar a estrutura da Reitoria e regulamentada como a instância de planejamento, administração e avaliação das políticas e assuntos relacionados à vida e convivência estudantes da UFBA.

Pode-se inferir que essa necessidade de reestruturação do órgão ocorreu em virtude do contexto social que se desenhou a partir dos anos 2000 e trouxe uma série desafios para a Universidade, tendo requisitado à assistência estudantil passar por um processo de complexificação da sua concepção e estrutura assistencial, deslocando o foco do suporte para a conclusão do itinerário acadêmico com vistas à redução da retenção e evasão e em prol da integração comunitária dos discentes, para o suporte à plena realização dos direitos à educação e cidadania frente aos efeitos das desigualdades sociais.

Percebe-se que a criação da PROAE atendeu a necessidade urgente de reestruturação e ampliação da visão do papel da assistência estudantil na Universidade. Atualmente, a estrutura administrativa da PROAE conta com as seguintes coordenações: Coordenação de Ações Afirmativas, Educação e Diversidade (CAAED), Coordenação de Programas de Atendimento ao Estudante (CPAE) e Coordenação Administrativo-Financeira. A CPAE é responsável pela implementação do Auxílio Moradia e demais benefícios e auxílios que integram as ações de assistência estudantil da PROAE.

É importante ressaltar que essa reestruturação ainda não ocorreu com a Política de Assistência Estudantil da UFBA, que ainda é regulamentada pela resolução do CONSUNI nº 04/1999. É evidente que essa resolução não reflete mais os programas e ações implementados pela UFBA na atualidade e por isso precisa ser reformulada.

Foi buscando suprir essa demanda que no ano 2016, começou a ser discutida e debatida na comunidade universitária uma nova minuta para a Política de Assistência Estudantil da UFBA, proposta pela PROAE. A atual concepção da Política de Assistência Estudantil da UFBA (definida em sua Minuta, que está em processo de aprovação) apresenta

algumas diferenças da concepção anterior (prevista na resolução do CONSUNI n° 04/99), especialmente no que diz respeito à sua abrangência.

O conceito atual, presente na Minuta da Política de Assistência Estudantil articula duas dimensões estruturantes: a permanência simbólica e a permanência material. Ambas derivam do reconhecimento da inflexão das desigualdades e iniquidades nas possibilidades dos/das estudantes de permanência, que se refere a mais que a trajetória acadêmica no sentido de cumprimentos da grade curricular.

A permanência se refere à pertença comunitária ao ambiente da Universidade e a vivência das possibilidades de acesso a processos formativos formais e informais com vistas a uma interação entre sujeitos - comunidades - Universidade - sociedade com pelo menos três objetivos: formação de quadros científicos e profissionais, desenvolvimento científico e tecnológico, formação cidadã e desenvolvimento institucional baseado na institucionalidade democrática.

Desse modo, a Política de Assistência Estudantil da UFBA para graduação é baseada em quatro eixos estruturantes:

> I - Assistência Prioritária: são as ações e serviços que visam a redução das desigualdades sociais e à inclusão social na educação superior, oferecendo ao estudante condições adequadas de alimentação, moradia e transporte para garantir o desenvolvimento de atividades acadêmicas, a permanência e a conclusão do curso;
>
> II- Promoção e prevenção: são as ações e serviços para garantir saúde, qualidade de vida, valorizando a integração estudantil e manifestações culturais;
>
> III- Apoio e Acompanhamento: conjunto de ações e serviços que estimulem a integração do estudante ao contexto universitário, considerando os aspectos pedagógicos, acadêmicos e psicossociais;
>
> IV- Inclusão e Cidadania: conjunto de ações e serviços que promovam acessibilidade e inclusão dos estudantes com deficiência, dificuldades de aprendizagem, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades e superdotação.

O primeiro eixo estruturante da política, assistência prioritária, prevê uma série de benefícios, auxílios, bolsas e serviços, entre eles está previsto o Auxílio Moradia, que é objeto de discussão neste estudo. O programa de moradia estudantil da UFBA possui duas modalidades: Serviço de Residência Universitária (SRU) e o Programa de Auxílio Moradia.

O SRU é a modalidade de acesso a moradia, através de residências próprias ou alugadas pela Universidade, onde são assegurados, além da moradia, três refeições diárias e

áreas comuns para estudos e convivência. Ao longo dos anos a demanda por vagas nas Residências Universitárias da UFBA aumentou bastante, por isso, em virtude do processo de precarização das residências.

O Auxílio Moradia foi criado para suprir essa demanda, sendo um subsídio pecuniário, no valor de R$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais, destinado ao suporte para custear parte das despesas com moradia até a conclusão da graduação. Os estudantes que são contemplados com esse auxílio também têm garantidas refeições diárias (almoço e jantar) no Restaurante Universitário durante o semestre letivo, além de complementação financeira para subsidiar até duas refeições (café da manhã e/ou ceia), no valor de até R$ 230,00 (duzentos e trinta reais).

A seleção dos estudantes ocorre por meio de edital específico, divulgado amplamente pela Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE). Geralmente, esses editais são abertos semestralmente e exigem que os alunos atendam aos seguintes requisitos: ser aluno regular da UFBA, não ter concluído outra graduação e enquadrar-se no perfil de vulnerabilidade social e econômica.

Conforme Barros (2014), a bolsa de moradia foi implantada no ano 2005, a partir de uma experiência realizada na Escola de Agronomia, em Cruz das Almas-Bahia, quando essa unidade ainda pertencia à UFBA. Como a experiência foi bem-sucedida, resolveu-se implantar o mesmo programa em Salvador, numa tentativa de ampliar o número de vagas para moradia estudantil.

Barros (2014) afirma, ainda, que o auxílio moradia não foi bem aceito no período da sua implantação, houve muita resistência por parte do movimento estudantil, pois acreditavam que esse benefício seria uma estratégia política da administração central da Universidade para acabar com as residências universitárias, contudo, ao longo dos anos os estudantes entenderam que a intenção não era essa (BARROS, 2014). Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que há o entendimento de que esse processo de ampliação dos auxílios financeiros em detrimento da reconfiguração do Serviço de Residência configura-se como uma alternativa mais barata e precarizada das ações na área da Assistência Estudantil.

Desde sua implantação, a demanda pelo Auxílio Moradia vem aumentado a cada semestre. Conforme dados da Proplan/UFBA[6], no ano 2005, foram beneficiários da bolsa de moradia 507 (quinhentos e sete) estudantes. No ano 2018 foram contemplados com esse

[6] As informações foram obtidas nas edições UFBA em números, dos anos 2006 e 2018, respectivamente, disponíveis no site: <https://proplan.ufba.br/estatisticas/ufba-em-numeros>.

auxílio 1.342 (mil trezentos e quarenta e dois) estudantes de graduação. Percebe-se que houve aumento do número de beneficiários, porém, este não foi proporcional ao crescimento da população estudantil em situação de vulnerabilidade socioeconômica que ingressou na Universidade nos últimos anos.

O orçamento destinado para o Auxílio Moradia está previsto no PNAES, entretanto, em pesquisa documental realizada sobre o orçamento dessa política na UFBA, foi possível observar que não há especificação sobre o recurso para cada benefício, por esse motivo serão apresentadas informações sobre o orçamento da política como um todo.

A pesquisa sobre o orçamento dessa política na UFBA permitiu compreender que ela surge sem uma dotação orçamentária específica, mas as mudanças que ocorrem na conjuntura nacional fornecem novos elementos para regulamentação e financiamento dessa política.

Conforme veremos na tabela 3, existe uma evolução no volume de recursos destinados a ela, o que evidencia que a Universidade, ciente de sua responsabilidade sociopolítica, vem realizando um grande esforço para conseguir garantir o cumprimento dos objetivos dessa política, mesmo no cenário adverso de restrições orçamentárias.

Tabela 3- Orçamento da Política de Assistência Estudantil da UFBA (2012-2016)

Critérios	Exercício 2013	Exercício 2014	Exercício 2015	Exercício 2016	Exercício 2017
Valor orçado (em R$)	17.015.073	21.379.328	31.245.226	34.167.173,00	33.211.374,00
Valor executado (em R$)	16.918,598	21.237.769	30.756.541	28.897.194,39	30.719.258,66
Despesas liquidadas (em R$)	16.571.860,77	21.145.376,46	29.039.495,92	28.951.117,99	30.732.113,33

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios de Gestão 2013 a 2017 (Proplan/UFBA).

A preocupação com os recursos do PNAES é muito grande diante do atual contexto crítico para a ciência e para a educação superior pública brasileira. O FONAPRACE reconhece e valoriza a importância do PNAES para o desenvolvimento da assistência estudantil, tendo participado ativamente de reuniões e encontros junto à ANDIFES, ao MEC, à Comissão de Educação da Câmara para discutir sobre o repasse de recursos às IFES.

Felizmente, segundo FONAPRACE (2018), o PNAES será o único recurso que não sofrerá redução ou corte, mas será majorado. Em 2019, esse recurso terá reajuste de 10%, fruto da luta empreitada pelo Andifes e pelo FONAPRACE. O resultado de constantes

discussões, reuniões e debates revela-se em recursos para a assistência estudantil e vantagens para as Universidades públicas.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O objetivo desta seção é apresentar a análise das informações coletadas e sistematizadas na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas com as profissionais e gestoras da PROAE, à luz do referencial teórico apresentado. Essas informações fornecerão os elementos necessários para identificar de que forma está estruturado o processo de avaliação do Programa Auxílio Moradia implementado pela UFBA, sob o ponto de vista da sua gestão e efetividade.

A análise está organizada da seguinte forma: primeiro serão apresentados os resultados da análise documental, considerando os aspectos relacionados à gestão e efetividade do Auxílio Moradia. Em seguida, será feita a discussão a partir da análise das entrevistas com as profissionais, também considerando os aspectos da sua gestão e efetividade.

Para tanto, é importante iniciar essa discussão fazendo uma breve descrição sobre o objeto de estudo em tela. O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), prevê em seu artigo 3º em quais áreas as ações de assistência estudantil deverão ser desenvolvidas e a moradia estudantil aparece como uma das prioridades.

Cabe ressaltar que cada Universidade tem autonomia para definir as áreas estratégicas em que serão investidos os recursos oriundos do PNAES. Por esse motivo, a destinação do investimento dependerá do contexto em que a mesma está inserida. No caso dos benefícios destinados à moradia, algumas Universidades só possuem a modalidade de Residência, enquanto outras destinam os recursos para as áreas de alimentação, transporte, atenção à saúde, conforme previsto no decreto nº 7.234/2010, que regulamenta o PNAES.

Deste modo, a destinação do recurso não dependerá apenas do contexto da Universidade, mas das suas escolhas político-administrativas diante da realidade do seu corpo discente. Por conseguinte, ainda não existe uma padronização, em âmbito nacional, do Auxílio Moradia e demais benefícios que integram a política de Assistência Estudantil.

No caso da UFBA, o Programa de Moradia implementado atualmente apresenta duas modalidades: Serviço de Residência Universitária (SRU) e Auxílio Moradia. O SRU é a modalidade de acesso à moradia através de residências próprias ou alugadas pela Universidade, em que são assegurados, além da moradia, três refeições diárias e áreas comuns para estudos e convivência.

O Auxílio Moradia é um subsídio pecuniário, no valor de R$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais, destinado ao suporte para custear parte das despesas com moradia até a conclusão da graduação. É um benefício destinado para o estudante matriculado em seu

primeiro curso de graduação da UFBA e que se encontra em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O critério para classificação da situação de vulnerabilidade socioeconômica do estudante está regulamentado no PNAES, que estabelece a renda familiar de até um salário mínimo e meio *per capita.*

Os estudantes que são contemplados com esse auxílio também têm garantidas refeições diárias (almoço e jantar) no Restaurante Universitário durante o semestre letivo, além de complementação financeira para subsidiar até duas refeições (café da manhã e/ou ceia), no valor de até R$ 230,00 (duzentos e trinta reais). Sendo assim, os estudantes beneficiários recebem o valor total de R$ 630,00 (seiscentos e trinta reais) mensais. A seleção dos estudantes ocorre por meio de edital específico, divulgado amplamente pela Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE).

5.1 RESULTADOS ANÁLISE DOCUMENTAL

A dimensão que envolve a gestão do Auxílio Moradia diz respeito ao funcionamento do programa, os processos e procedimentos que permeiam a sua implementação, o cumprimento das as ações priorizadas e a sua eficiência administrativa. Com o objetivo de compreender esse processo de implementação, gestão e avaliação do programa, durante os anos 2016 e 2017, foram analisados o Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI (2012-2016), Relatórios de gestão, edições UFBA em números e Relatório Anual de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU).

No Plano de Desenvolvimento Institucional da UFBA para o período 2012 a 2016, buscou-se identificar as diretrizes e metas previstas para a Política de Assistência Estudantil. A diretriz prevê uma consolidação e ampliação as políticas de assistência estudantil, com metas que garantam o acesso e a permanência, com investimento em ações sociais, acadêmicas, artísticas e culturais, pautado pelos princípios da equidade, da justiça e da responsabilidade recíproca.

Contudo, o referido documento não apresenta um projeto de estruturação política estratégica para a área de assistência estudantil, conforme pode-se observar através das metas elencadas:

> 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 Vitoria da
> Conquista;
> VII - Aumentar o número de bolsas de permanência, na medida da captação de recursos, diversificando os programas pertinentes (PDI UFBA 2012-2016, p. 70).

Percebe-se, portanto, que as metas são descritas em forma de ações/aquisições principalmente ligadas às condições de oferta assistencial e não dão conta do caráter estratégico da transversalidade da assistência estudantil. Elas são apresentadas sem lastro de estudo técnico e sócio contextual mais específico, sem considerar projeções reais de expansão e qualificação da oferta assistencial em relação ao número de estudantes total da UFBA e à dotação orçamentária habitual à política.

Somado a isso, não há metas que contemplem as questões relacionadas à permanência simbólica/construção de um ambiente universitário saudável e menos desigual. O que é compreensível, já que essa é uma concepção introduzida posteriormente, tendo o PDI sido elaborado na gestão anterior, antes de mudanças importantes como a proposição da Minuta de Política de Assistência Estudantil para a graduação. Então, as metas, como propostas no PDI, não têm o potencial de ofertar parâmetros para a conferência de resultados de uma política em vias de complexificação e estruturação.

Nos relatórios de gestão e edições do *UFBA em Números*, foram analisadas as informações referentes à gestão, financiamento, número de beneficiários do Auxílio Moradia e execução orçamentária. Entretanto, é importante ressaltar que esses documentos apresentam as informações de forma bastante concisa, fato que dificulta a realização de uma análise mais detalhada do objeto.

No caso do relatório de gestão do ano de 2016, por exemplo, não existem informações sobre a gestão do Auxílio Moradia naquele ano. Na seção que trata da assistência estudantil, foram apresentadas as atividades que foram desenvolvidas, e realizada uma síntese do trabalho executado pelas coordenações e núcleos.

O referido relatório não apresenta a informação sobre o número de beneficiários do Auxílio Moradia no ano de 2016. Ele descreve que foi previsto para a Política de Assistência Estudantil naquele ano o valor de R$ 34.167.173,00 (trinta e quatro milhões, cento e sessenta e sete mil, cento e setenta e três) reais. As informações sobre a execução orçamentária e financeira são apresentadas de forma resumida, sem especificar quanto foi destinado para o Auxílio Moradia, por exemplo.

A meta física estabelecida para o ano de 2016 foi a concessão de 65.750 (sessenta e cinco mil setecentos e cinquenta) benefícios, tendo sido efetivamente concedidos 63.756 (sessenta e três mil setecentos e cinquenta e seis). A justificativa para o não cumprimento da meta prevista foi o contingenciamento do orçamento do PNAES para o ano 2016, que impossibilitou a implementação de novos editais previstos na meta.

Do total de benefícios concedidos, 15.072 (quinze mil e setenta e dois) foram referentes ao Auxílio Moradia. Esse valor é obtido multiplicando-se o número de beneficiários, 1.256 (mil duzentos e cinquenta e seis) estudantes, pela quantidade de meses que o benefício foi pago naquele ano. Sendo assim, no ano 2016, o pagamento do Auxílio Moradia representou 23,64% do orçamento da PROAE destinado ao pagamento de benefícios.

Já no Relatório da Gestão do ano de 2017, a seção que trata da assistência estudantil da UFBA apresenta um número maior de informações sobre as atividades desenvolvidas naquele ano sem, contudo, fazer o detalhamento sobre a gestão e implementação de cada benefício, auxílio ou programa.

No que se refere ao orçamento da Política de Assistência Estudantil no ano 2017, foi orçado o valor de R$ 33.211.374,00 (trinta e três milhões, duzentos e onze mil, trezentos e setenta e quatro) reais. Assim como relatório de gestão do ano anterior, esse não dispõe de informações detalhadas sobre a execução financeira e orçamentária do Auxílio Moradia.

Conforme esse relatório, o número de beneficiários do Auxílio Moradia totalizou 1.342 (mil trezentos e quarenta e dois), tendo sido pagos 16.104 (dezesseis mil cento e quatro) benefícios. Na descrição da meta física da Política de Assistência Estudantil para o ano de 2017, foi previsto o pagamento de 20.247 (vinte mil, duzentos e quarenta e sete) benefícios. Essa meta foi superada, tendo sido efetivamente pagos 21.908 (vinte e um mil, novecentos e oito) benefícios.

Percebe-se que, de um ano para o outro, houve um aumento de 6% (seis por cento) do número total de estudantes beneficiários do Auxílio Moradia. O relatório salienta que o não

contingenciamento no orçamento do PNAES possibilitou melhor gestão dos recursos no ano de 2017 e avanços significativos na política de assistência estudantil.

Também é destacado no relatório que a superação da meta física prevista para o ano 2017 ocorreu em virtude do aumento na concessão de auxílios saúde aos estudantes, possível pela melhor estrutura estabelecida nos critérios de atendimento e concessão, assim como um crescimento no número de benefícios concedidos com alimentação e moradia, além da implantação de uma política mais efetiva aos alunos com deficiência.

Os relatórios foram analisados com a intenção de conhecer o processo de operacionalização do Auxílio Moradia, mas também para buscar informações, sob o ponto de vista avaliativo, referentes à gestão e efetividade do Auxílio Moradia. Contudo, tais documentos não forneceram elementos sistematizados voltados para a avaliação do referido auxílio.

Após a análise dos Relatórios Anuais e da publicação *UFBA em Números*, foram analisados os Relatórios de Auditoria da CGU, buscando agregar elementos para compreender o processo de gestão, implementação e avaliação do Auxílio Moradia na UFBA. Para tanto, foi realizada a busca no site da Instituição, delimitando o período referente aos anos de 2015 a 2017.

Através dessa busca foi possível ter acesso ao relatório de auditoria realizado na UFBA no ano de 2015. Esse relatório descreve a execução do programa no âmbito da UFBA e avalia a sistemática adotada pela PROAE para seleção do público-alvo das ações assistenciais. Além desse, foram localizados os relatórios das auditorias realizadas em mais 57 (cinquenta e sete) Universidades Federais. A análise de tais relatórios teve por objetivo subsidiar a discussão sobre os mecanismos de avaliação da Política de Assistência Estudantil na Universidade Pública.

A CGU realizou as auditorias sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) entre 2015 e 2016. Segundo o órgão, elas foram realizadas por dois motivos: materialidade (montante de recursos envolvidos) e relevância (impacto social da política) (CGU, 2017). Essas auditorias envolveram “questões relativas à estrutura organizacional, aos processos operacionais, à supervisão e monitoramento das entidades, à gestão da informação e à transparência obrigatória” (CGU, 2017, p. 02).

O órgão ressalta que “a escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei

Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade" (CGU, 2017, p. 03).

Segundo a CGU, "observa-se evolução crescente no orçamento dessa ação, alcançando valores próximos a 1 bilhão de reais em 2015 e um crescimento nominal de mais de 400% no período de 2008 a 2015" (CGU, 2017, p. 07). O órgão complementa que:

> Trata-se de um programa de assistência que pretende atuar em áreas bem diversas, devendo, inclusive, atender às necessidades identificadas pelo corpo discente, demandando, portanto, um controle relativamente aprimorado para que o PNAES atinja, efetivamente, sua finalidade e objetivos. Assim, do ponto de vista da criticidade, trata-se de uma política naturalmente elegível para uma avaliação (CGU, 2017, p. 06).

Diante desse contexto, a CGU realizou a auditoria nas IFES a partir da aplicação de um roteiro com oito questões que buscaram analisar a estrutura para implementação do PNAES, áreas de aplicação dos recursos, divulgação e seleção dos candidatos, exigência de contrapartida dos beneficiados e avaliação dos resultados do programa.

Quanto à avaliação do PNAES, a CGU indica que deverá ser realizada com o objetivo de verificar em que medida a finalidade e os objetivos do programa estão sendo alcançados. Portanto,

> Avaliar o programa pode significar avaliar se o público alvo está sendo efetivamente alcançado, em que medida o programa está alcançando a todos que dele necessitam, a justiça quanto aos critérios de concessão de benefícios entre os beneficiários e a redução da taxa de evasão dos cursos de graduação, particularmente no que se refere ao público a quem o PNAES é destinado (CGU, 2017, p. 21).

Considerando esses aspectos, nas auditorias realizadas naquele ano concluiu-se que 89,7% das IFES auditadas não realizam avaliação dos resultados. Além disso, o percentual positivo (10,3%) das IFES que realizam avaliação considerou como avaliação dos resultados a síntese de dados a respeito de aprovação, reprovação e trancamento de disciplinas por parte de estudantes contemplados pelo programa, análise entre o rendimento acadêmico dos estudantes que recebem o auxílio de um dos auxílios pagos com os recursos do PNAES, avaliações feitas através de reuniões realizadas ao final de cada período letivo e pesquisas de satisfação (CGU, 2017).

Pelo exposto, a CGU conclui que:

> Apesar de previstas no Decreto 7.234/2010, não foram encontradas avaliações consistentes do programa na quase totalidade das IFES auditadas, sendo esta uma fragilidade relevante que evidencia lacuna de governança interna nas unidades avaliadas com impacto nos processos de diagnóstico e aplicação dos recursos, assim como risco diretamente vinculado à gestão nacional, haja vista a deficiência de informações relevantes para tomada de decisão, a exemplo de alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual (CGU, 2017, p. 22).

Com base na conclusão dessas auditorias, a CGU recomendou a criação de instrumentos para subsidiar a avaliação e o acompanhamento da execução dos auxílios concedidos pelas instituições públicas federais no âmbito do Programa. Sendo assim, a realização desse estudo constitui-se uma tentativa de iniciar a discussão sobre um instrumento de avaliação para o Auxílio Moradia, que poderá ser ampliado e utilizado para avaliar a Política de Assistência Estudantil da UFBA

Na análise do Relatório Anual de Auditoria de Contas, realizada na UFBA no ano de 2015, foram encontradas informações mais detalhadas sobre a execução do PNAES, que não foram localizadas no Relatório de Gestão da Universidade. Nesse relatório da CGU foram encontradas informações que versavam sobre a necessidade de avaliação da gestão e dos resultados do programa. Apesar disso, pondera-se que as informações identificadas nos Relatórios de gestão e no *UFBA em Números* contribuíram para compreender de que forma é realizado o processo de gestão do Auxílio Moradia e inferir que não é realizada avaliação da sua gestão e efetividade.

Nesse sentido, a CGU definiu uma amostra aleatória de processos de alunos que se candidataram à inclusão no cadastro geral e/ou à obtenção de benefícios assistenciais ao longo dos últimos exercícios. Com base nessa avaliação foram apresentados quatro pontos que indicam a fragilidade nos procedimentos para seleção dos beneficiários do PNAES:

1. Falta de padronização dos atos administrativos, tanto no que se refere à apresentação dos documentos, quanto aos formulários e análise dos mesmos;
2. Análise socioeconômica incompleta;
3. Inexistência de uma análise do grau de vulnerabilidade (alta, média ou baixa);
4. Classificação do perfil socioeconômico do candidato basicamente com fundamento nas informações prestadas pelos mesmos.

A discussão sobre essas fragilidades apontadas pela CGU é fundamental para compreender a gestão efetividade do Auxílio Moradia. Essas questões também foram

abordadas nas falas das profissionais gestoras, sob uma outra perspectiva, conforme será analisado posteriormente.

Essas informações apresentadas pela CGU agregam elementos para validar um dos pressupostos desse estudo e afirmar que a avaliação da gestão e da efetividade do Auxílio Moradia na UFBA não vem sendo realizada de forma sistemática. Considerando a perspectiva da CGU, as fragilidades no processo de seleção dos beneficiários podem comprometer a efetividade do auxílio, isso porque o benefício poderá ser concedido para quem não atende todos os requisitos exigidos e deixar os estudantes que realmente precisam sem o suporte que a política oferece.

Outra questão fundamental, apresentada pela CGU, é sobre a avaliação da Política de Assistência Estudantil na UFBA. Está previsto no decreto nº 7.234/2010 (que dispõe sobre o PNAES) nos termos do Art. 5º, parágrafo único, inciso II que "as instituições federais de ensino superior deverão fixar mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES."

No entanto, o Relatório de Auditoria conclui que "a PROAE não produziu estudos ou criou mecanismos que viabilizassem a avaliação do PNAES na UFBA" (CGU, 2015, p. 31). É justamente esse o ponto central de discussão desse estudo, que também será tratado no momento da análise das entrevistas com as profissionais.

Sobre esse tema, a PROAE afirma que "além da necessidade de uso de *softwares* para extração e compilação de dados, entende-se que a questão passa também por uma maior reflexão e a definição de parâmetros para avaliação do programa" (CGU, 2015, p. 32). A CGU aponta como recomendação que sejam produzidos estudos para avaliação da efetividade do PNAES no âmbito da UFBA.

A análise empreendida no relatório da CGU, revela, portanto, que na visão desse órgão de controle interno, o processo de gestão, implementação e avaliação da Política de Assistência Estudantil da UFBA precisa ser aperfeiçoado para garantir o alcance dos resultados previstos na legislação.

Conquanto, considerar unilateralmente a visão da CGU implica uma conclusão precipitada acerca da gestão do PNAES na UFBA. Para além das informações coletadas nos Relatórios para verificar a gestão e efetividade do Auxílio Moradia na UFBA, foi necessário dialogar com atores envolvidos nesse processo a fim de compreender o funcionamento do processo na prática administrativa e também sob o ponto de vista político.

5.2 RESULTADOS ANÁLISE DO DISCURSO DAS ENTREVISTAS

Deste modo, a seguir será apresentada a análise das 04 (quatro) entrevistas realizadas com as profissionais técnicas e gestoras da PROAE. Conforme descrito na seção da metodologia desse estudo (quadro 01), as entrevistas 01 e 02 foram feitas com as profissionais que trabalham diretamente com a operacionalização do Auxílio e as entrevistas 03 e 04 com as profissionais que atuam na coordenação e gestão do programa, respectivamente. Conforme definido no quadro 1, para a referência às falas das entrevistadas serão utilizados os códigos E1, E2, E3, E4.

Ressalta-se que um dos objetivos específicos desse estudo é compreender o processo de gestão e implementação do Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia. O roteiro de entrevista foi elaborado com o intuito de atender a esse objetivo. As profissionais e gestores responderam questões sobre a finalidade do auxílio, divulgação, o processo de implementação e avaliação, a fase do recurso, entre outras questões.

Durante o processo de análise das entrevistas, foi possível observar que ao responder as questões do roteiro, as profissionais forneceram as informações acerca da implementação do auxílio e também realizaram, de maneira espontânea, uma avaliação prévia sobre a gestão e efetividade do Auxílio Moradia implementado na UFBA. Esse é um elemento importante porque vê-se que há necessidade por parte das profissionais de falar sobre a questão da avaliação.

A primeira questão da entrevista versou sobre o processo de implementação do Auxílio Moradia e sua finalidade. Foi evidenciado que a crescente demanda dos estudantes que vêm do interior do estado em virtude da expansão do acesso ao ensino superior a partir do REUNI, trouxe novas exigências para Universidade no sentido de promover ações e estratégias de incentivo à permanência qualificada.

Isso porque a adesão da UFBA ao REUNI implicou alterações na estrutura acadêmica e administrativa Universidade, tendo provocado mudanças que exigiram novas ações por parte das IFES no sentido de garantir a permanência do novo perfil estudantil que ingressou no ensino público superior a partir das estratégias governamentais de democratização e expansão do acesso.

Em virtude da crescente demanda dos estudantes que vêm do interior do estado, somada ao número de vagas insuficiente nas residências universitárias, o Auxílio Moradia

surgiu voltado para atender especificamente as demandas desses estudantes, conforme abordaram as entrevistadas.

> Na sua origem, o Auxílio Moradia não foi pensado para os estudantes domiciliados em Salvador. (...) Ele foi criado para atender aos estudantes cujo núcleo familiar não fosse domiciliado em capital. Esse critério estava posto nos primeiros editais, hoje não está mais (E1, em entrevista concedida à autora).

> Inicialmente havia uma ideia de que esse benefício fosse concedido apenas para estudantes que não têm núcleo familiar domiciliado em Salvador. O critério principal era ser de outra cidade e tinha uma margem pequena para os estudantes de Salvador (E4, em entrevista concedida à autora).

O critério de ser domiciliado em outro município foi retirado do edital, mas, implicitamente, ainda é utilizado como critério para seleção dos estudantes. Por esse motivo, a maioria dos estudantes selecionados são os que vêm de outros municípios. Essa é uma das questões que ainda geram discordância de opiniões entre as profissionais, visto que algumas consideram que é importante manter esse requisito uma vez que os estudantes que vêm dos outros municípios apresentam uma situação de vulnerabilidade maior, enquanto outras profissionais defendem que esse critério seja desconsiderado, pois o estudante residente em Salvador também apresenta situação de vulnerabilidade socioeconômica, além de trazer outras demandas específicas.

> É um subsídio para custear parte das despesas com moradia, ele vem para atender prioritariamente estudantes que vieram para Salvador em decorrência da necessidade de estudar, por terem sido aprovados no vestibular e aí precisam desse suporte para moradia (E2, em entrevista concedida à autora).

> Vale ressaltar (...) que o estudante de Salvador traz uma série de outras questões muito específicas. As questões de violência doméstica, sexual, homofobia e intolerância religiosa estão muito presentes, somadas às questões econômicas, dificuldade de subsistência de estudantes que estão buscando o Auxílio Moradia para se afastar do núcleo familiar e/ou porque considera que estará mais seguro fora do convívio familiar (E1, em entrevista concedida à autora).

Ainda sobre essa questão da finalidade, a E4 relatou que havia ideia de vinculação do recebimento do auxílio ao pagamento de aluguel e essa foi uma das questões que a CGU apontou como falha no processo de implementação do auxílio, pois a PROAE não solicitava

dos estudantes os comprovantes do pagamento desse aluguel. Contudo, a entrevistada ressalta que o auxílio não está sendo implementado partindo dessa perspectiva, isso porque a partir dos anos 2000, com Lei de Reserva de Vagas, o ingresso de estudantes em situação de vulnerabilidade aumentou consideravelmente e, na maioria dos casos, são pessoas que não têm condições de pagar o aluguel.

Segundo a referida entrevistada, o nível de vulnerabilidade é muito alto e esses estudantes precisam criar estratégias para conseguir se manter em Salvador e dar continuidade aos estudos, eles não possuem renda comprovada para conseguir alugar um imóvel na capital. Essa questão exemplifica um dos questionamentos apontados pela CGU acerca da falta de padronização na apresentação dos documentos. Contudo, a análise do discurso das entrevistadas permite perceber que a questão é complexa, existem outros fatores envolvidos, que vão além da simples comprovação do pagamento do aluguel, conforme nos traz o relato a seguir.

> Então a gente está pensando inclusive em mudar o nome porque chamar de Auxílio Moradia está presa a essa ideia do aluguel. Tanto que quando a CGU fez uma auditoria, ela disse: "Vocês têm que cobrar os contratos de aluguel". E a gente disse que era inconsistente. São jovens em vulnerabilidade, quem vai alugar um imóvel no nome deles? Que amigo esse estudante tem com a renda exigida para alugar o imóvel? Então não tem como ter aluguel, a gente implementou a questão da comprovação do aluguel, mas pedindo que que ele coloque uma declaração do dono do imóvel onde ele vive. Mas mesmo assim a gente percebe que às vezes a demanda do estudante por algum tipo de auxílio livre que não seja necessariamente moradia (E4, em entrevista concedida à autora).

Atualmente, o edital não faz essa vinculação do recebimento do auxílio com a obrigatoriedade de apresentar os comprovantes do pagamento do aluguel. O texto foi alterado e a finalidade principal do Auxílio Moradia é custear parte das despesas com habitação. Essa resposta foi consensual entre todas as entrevistas. Existe uma postura bastante coerente acerca do processo de pauperização da sociedade brasileira que rebate, de forma contundente, na vida dos estudantes, por isso o Auxílio Moradia é utilizado para garantir condições mínimas de sobrevivência, em alguns casos nem é utilizado para custear as despesas com moradia.

Com relação à operacionalização do Auxílio Moradia, ele obedece a critérios e fluxos previamente definidos e divulgados semestralmente através do site da PROAE, redes sociais e por e-mail. Além disso, é realizado o evento chamado *PROAE explica*, na primeira semana de

aula do semestre letivo nos *campus* onde há maior circulação de estudantes, tendo por objetivo elucidar as principais dúvidas referentes ao edital de seleção para os benefícios.

> A PROAE sempre participa da matrícula, fazendo a divulgação da Pró-Reitoria e dos benefícios, tipo sala de espera. A gente está agora reformulando o folder que apresenta a Pró-Reitoria para ser entregue na matrícula, tem o endereço, telefone e informações gerais da Pró-Reitoria. Tem um posto de atendimento da PROAE que funciona lá em Ondina. Ele também fica sabendo através do site e tem o PROAE explica, onde a gente apresenta o edital presencialmente a cada semestre. E divulga isso via redes sociais, via Site pede apoio ao STI para ajudar na divulgação também (E4, em entrevista concedida à autora).

A divulgação do edital é realizada com antecedência para garantir que os estudantes tenham tempo hábil para providenciar a documentação necessária para participar da seleção. Atualmente, a PROAE possui uma rotina de plantões de atendimento diário para atender os alunos, tirar dúvidas sobre a documentação e orientações diversas. A entrega da documentação para participar do processo seletivo é feita no Posto de Atendimento, localizado no campus de Ondina.

Após o período de inscrições, os documentos são distribuídos para as assistentes sociais (técnicas de referência) do Auxílio Moradia. Atualmente existem três assistentes sociais que atuam diretamente com esse auxílio, porém, durante o período de seleção, em virtude da grande demanda de estudantes inscritos, ocorre a contratação temporária de outras profissionais de serviço social para realizar a análise socioeconômica, como afirma a E2: "Todo início de semestre tem seleção e não damos conta de fazer as análises, por isso contratam assistentes sociais nesse período de seleção, principalmente para o Auxílio Moradia" (E2, em entrevista concedida à autora).

A seleção do Auxílio Moradia é realizada em três etapas: análise documental, entrevista (opcional) e visita domiciliar (para casos bem específicos). No que se refere à realização das entrevistas, foi possível observar na fala das entrevistadas que existe uma insatisfação em virtude da impossibilidade de entrevistar todos os candidatos inscritos no processo seletivo. Isso devido à constatação de que a demanda pelo Auxílio Moradia vem crescendo bastante a cada semestre e o número de profissionais não acompanha esse crescimento.

Por esse motivo, a realização da entrevista passou a ser opcional, mesmo gerando questionamentos por parte das profissionais que compreendem a sua importância para realização do estudo socioeconômico, como pode ser observado nos relatos abaixo.

> Uma outra mudança, antes a gente fazia mais entrevista. Na seleção da residência ainda é uma etapa obrigatória, mas para a moradia, que tem uma procura maior, passou a ser opcional. Penso que a etapa da entrevista é importante, através dela conseguimos aprofundar o estudo, identificar caso que realmente precisam ser priorizados (E1, em entrevista concedida à autora).

> No período em que a entrevista deixou de ser uma etapa obrigatória houve um movimento interessante por parte das assistentes sociais, questionando essa decisão, respaldadas pelo Código de Ética Profissional, que garante autonomia para a escolha dos instrumentos técnicos utilizados no exercício profissional (E2, em entrevista concedida à autora).

Apesar de ter gerado essa indagação por parte das servidoras técnicas, a questão foi vista com muita naturalidade pelas profissionais no cargo de coordenação e gestão, tendo sido apontada como uma consequência do grande aumento da demanda pelo Auxílio Moradia, desproporcional ao número de profissionais responsáveis pela análise socioeconômica.

Uma outra questão que também evidenciou a diferença do ponto de vista das profissionais e das gestoras, foi acerca da participação dos estudantes no processo de elaboração do edital que disponibiliza as informações sobre o processo seletivo do Auxílio Moradia. Enquanto o tom da resposta da técnica de referência permite identificar que ela sente a necessidade dessa participação, as gestoras que entendem que a participação nessa etapa pode ser desconsiderada por se tratar de uma fase que exige conhecimento técnico, conforme pode ser observado nas respostas a seguir.

> Não, não tem participação dos estudantes. Quando eu cheguei há cinco anos, era mais participativo, os profissionais também se envolviam mais, todos os assistentes sociais participavam e hoje não tem sido mais assim (...). Inclusive, eu estava comentando com algumas colegas que a gente precisa fazer algumas mudanças que achamos necessárias porque da forma como tem vindo não tem tempo suficiente para fazer isso e a gente que sente a dificuldade, que vê os erros que se repetem a cada seleção (E2, em entrevista concedida à autora).

> Não diretamente, presencialmente não, porque é uma tarefa executiva privativa do profissional. Mas eles participam em termos de controle social sinalizando o que está errado, onde se sente prejudicado. Então qualquer um

> que der uma lida e entrar em contato e a gente vê que alguma coisa que vai prejudicar a gente retifica (E4, em entrevista concedida à autora).

Retomando a discussão sobre os aspectos que envolvem a análise socioeconômica dos candidatos, identificada pela CGU como uma das etapas que apresenta fragilidade nos procedimentos, serão apresentadas as respostas que refletem sobre esses itens pontuados, tais como a inexistência de uma análise do grau de vulnerabilidade (alta, média ou baixa) e a classificação do perfil socioeconômico do candidato basicamente com fundamento nas informações prestadas pelos mesmos.

Sobre a análise do grau de vulnerabilidade, todas as entrevistadas informaram que existe um instrumento utilizado no processo seletivo, justamente para auxiliar essa classificação, que é realizada com base nos indicadores socioeconômicos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, a análise realmente considera a auto declaração dos candidatos, mas também avalia todo o rol de documentos exigidos no edital para classificar a vulnerabilidade. Segundo as entrevistadas:

> São realizadas reuniões para discutir os casos para tentar definir uma escala de prioridades, o que vai balizar essa escolha são os indicadores socioeconômico, como o indicador de renda, por exemplo. Temos um instrumento utilizado durante a seleção, é como se fosse um resumo do estudo socioeconômico, com as principais informações do estudante, composição da renda familiar *per capita*, indicadores relacionados à saúde, educação, trabalho e previdência social, moradia, assistência social, cotas... Além de outros elementos que exercem influência na situação de vulnerabilidade, as questões de segurança do convívio, questões de identidade de gênero (E1, em entrevista concedida à autora).

> A seleção ocorre através do edital, o estudante se inscreve e sinaliza qual o auxílio é prioridade. E aí ele pega todo o rol de documentos para ser feita a análise socioeconômica e a verificação de vulnerabilidade. No escalonamento de vulnerabilidade está o maior peso do trabalho do serviço social, pois não temos vagas para todos os candidatos, já que o orçamento não é suficiente. Por isso precisa fazer um escalonamento de vulnerabilidade para aquelas vagas que saíram no edital (E3, em entrevista concedida à autora).

A questão sobre a classificação do nível de vulnerabilidade dos candidatos foi um tema recorrente em todas as entrevistas. Elas avaliam que esse processo ainda precisa ser aperfeiçoado porque apesar de utilizar os indicadores mencionados anteriormente para se realizar a classificação, ainda existe muita subjetividade no momento de atribuir o peso para cada indicador, conforme exemplificam as entrevistadas.

> A gente precisa de uma forma que cada profissional que avalia tenha parâmetros e perfis melhores definidos. Então, hoje faz diferença, a depender da mão de qual profissional vai cair o processo. O olhar ainda é muito diferente, não sei se a gente consegue garantir isso com um instrumento, mas eu vejo que a gente precisa (E2, em entrevista concedida à autora).

> Eu não diria que isso está resolvido na equipe, diria que essa é uma das grandes questões do Auxílio Moradia pois temos em torno de 400 a 500 inscritos para uma seleção com média inicial de 30 vagas, que posteriormente foram duplicadas e ficou no total de 60 vagas. Ainda assim tínhamos aproximadamente 200 estudantes que se enquadravam em todos os critérios para ter direito a essas vagas. Por isso, acredito que o auxílio precisa ter alguma forma de balizar isso, de termos indicadores mais claros. Essa é a nossa grande questão: quando temos um número grande de estudantes na mesma situação, como definir quais são as prioridades? (E1, em entrevista concedida à autora).

A profissional (E1) reconhece que já ocorreram alguns avanços, assim como compreende os desafios inerentes a um processo seletivo que objetiva mensurar condições de vida de ordem qualitativa, porém entende que se faz necessário um sistema ou fluxo de trabalho que propicie maior transparência e impessoalidade no processo de análise socioeconômica.

> Precisamos chegar no momento de mensurar essas questões para auxiliar a condução do processo, a equipe do moradia é desafiada a cada semestre e tem todo interesse da equipe de acertar, mas não está sendo fácil porque as questões de ordem social vêm se apresentando de forma cada vez mais multifacetada e classificar isso com regras não é fácil, porém temos nosso papel para tornar o processo cada vez mais criterioso e seguro para a equipe e também para os estudantes (E1, em entrevista concedida à autora).

As profissionais gestoras abordaram essa questão da classificação de vulnerabilidade de forma indireta, quando questionadas sobre as principais dificuldades enfrentadas na gestão do Auxílio Moradia implementado na UFBA. Isso porque a inquietação apontada pela E1 esbarra na principal dificuldade apontada pelas gestoras: orçamento.

> A primeira é o orçamento. A gente vem passando por um processo de vulnerabilização e pauperização da população muito grande e de certa forma a gente percebe que a vinda do estudante para Universidade é um acordo familiar. Porque ele sai do mercado de trabalho, mas ele tem que dar um aporte de alguma forma. Então a gente tem estudantes que são residentes em

> Salvador pedindo Auxílio Moradia. Conforme a gente pergunta eles dizem que pagam o aluguel da casa, então assim, não é para ele se manter na cidade para estudar porque ele já mora aqui, mas ele precisa dar algum tipo de cobertura (E3, em entrevista concedida à autora).

Conforme abordado no referencial teórico desse estudo, segundo Behring (2008), essa questão da insuficiência de recursos para as políticas sociais não é exclusividade da Política de Assistência Estudantil, trata-se de uma das faces do contexto de ajuste fiscal que impacta nas condições objetivas de permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade em todo o país, como ratifica a E4.

> A primeira de todas é o orçamento, não se faz política pública sem dinheiro. Então esse orçamento em 2018, por exemplo, dos 20 milhões destinados para bolsa, 10 milhões foi para o Auxílio Moradia. Para os estudantes de graduação a gente tem 36 milhões de reais, desses 36 uma média de 20 a 21 milhões é para bolsas e o restante é para os contratos (...) . Do ponto de vista das bolsas a gente tem cerca de 20 a 21 modalidades de apoio na PROAE, entre serviços, auxílios e bolsas. Então tem um fenômeno que a Universidade não vai dar conta e as demandas oriundas da pauperização social, elas estão sendo dirigidas a Universidade como Assistência Social. Então o estudante quer poder realizar o sonho dele, de fazer um curso de graduação e ao mesmo tempo ser assistido totalmente, isso não é possível, nós não vamos conseguir, pois não temos recurso (E4, em entrevista concedida à autora).

Sendo assim, esse é mais um elemento que reforça a necessidade de avaliação do Auxílio Moradia, uma vez que a eficiência na gestão é uma condição vital para garantir a continuidade desse auxílio e da política, tendo em vista o aumento na demanda e da limitação dos recursos.

No que se refere à execução orçamentária do Auxílio Moradia, a análise documental não forneceu elementos de forma detalhada. Quando questionadas acerca do assunto, as profissionais técnicas também não souberam informar. Contudo, as gestoras apresentaram informações importantes sobre essa questão e que ainda não haviam sido discutidas.

Segundo elas, o orçamento é definido na Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo transferido diretamente do Fundo Nacional de Assistência Estudantil para as Universidades. A definição do valor que será destinado para cada auxílio é feita a partir do planejamento orçamentária, realizado em conjunto com o setor de contabilidade e planejamento, baseado numa projeção da demanda de cada benefício.

Do valor do orçamento destinado para bolsas e auxílios, 50% (cinquenta por cento) é para o Auxílio Moradia. No ano de 2018, com aproximadamente 1.300 (mil e trezentos) estudantes, foram destinados dez milhões de reais para o pagamento do referido benefício, conforme indicou a Entrevistada 4.

> Não se faz política pública sem dinheiro, então esse orçamento em 2018, por exemplo, dos 20 milhões destinados para bolsa, 10 milhões foi para o Auxílio Moradia. A UFBA tem 37 mil estudantes de graduação e 5 mil de Pós, quase 6 mil. São 42.000 estudantes no total. Para os estudantes de graduação a gente tem 36 milhões de reais, desses 36, uma média de 20 a 21 milhões é para bolsas e o restante é para os contratos (E4, em entrevista concedida à autora).

Após essa discussão sobre a análise socioeconômica e o orçamento do Auxílio Moradia, é fundamental apresentar a análise da fase de recursos sobre a divulgação dos resultados, que também trouxe uma série de elementos passíveis de avaliação e aperfeiçoamento. Essa fase está prevista no edital de divulgação do auxílio, tendo sido bastante problematizada pelas profissionais.

Quando o resultado da análise socioeconômica é publicizado, a PROAE divulga a lista dos candidatos que tiveram a solicitação indeferida. Esses estudantes têm acesso aos pareceres individuais com o motivo do indeferimento e no prazo determinado em edital podem apresentar ou complementar os documentos faltantes.

O processo de recurso geralmente é analisado pelo técnico que fez o primeiro estudo socioeconômico. Essa é uma etapa que ainda apresenta dissensos dentro da equipe. Enquanto as profissionais técnicas levantam o questionamento acerca da possibilidade do estudante apresentar documentos faltantes nessa etapa do recurso, as profissionais gestoras compreendem que esse procedimento está correto e legalmente previsto na Constituição Federal.

Ao mesmo tempo em que as profissionais técnicas entendem que os estudantes que estão em maior situação de vulnerabilidade são os que têm mais dificuldades para organizar e apresentar toda a documentação prevista em edital, elas questionam a ausência de um fluxo que regulamente melhor essa etapa. Inclusive, nesse ponto da entrevista elas falaram sobre as dificuldades que a falta de um sistema informatizado implica e essa também foi uma das fragilidades apontadas pela CGU no processo de seleção dos beneficiários. As respostas a seguir exemplificam esses aspectos.

> O recurso também é uma questão discutida na equipe pois ele permite que o estudante apresente a documentação, é uma pendência que ele deixou de cumprir e a gente vem permitindo que ele o apresente. O recurso vem sendo utilizado muito nesse sentido e não no sentido de identificar que houve um equívoco por parte da instituição. Penso que, via de regra, os recursos acontecem muito por essa via da entrega da documentação faltante e não o questionamento sobre ter sido prejudicado em alguma fase do processo seletivo, o que gera para gente uma seleção dentro da outra, a gente analisa a documentação do estudante mais de uma vez na mesma seleção (E1, em entrevista concedida à autora).

> Foi feita uma consulta ao Procurador da República junto à UFBA em 2015, exatamente por que existia um questionamento da equipe. Ele disse que qualquer pessoa em qualquer processo seletivo tem direito a recurso, está na Constituição. Então se nega recurso está negando direito da pessoa trazer a documentação, então a gente tem que entender que os estudantes não compreendem o objeto da análise socioeconômica, eles pensam que trazer uma carta descrevendo a situação da família, aquilo ali vai ser suficiente para a análise (E3, em entrevista concedida à autora).

Ainda sobre essa questão do recurso, a E2 trouxe um outro assunto bastante importante na implementação do Auxílio Moradia, que é a questão do acompanhamento dos estudantes que recebem o auxílio. As profissionais técnicas explanaram que ficam muito absorvidas com o processo seletivo, considerada uma etapa importantíssima, pois viabiliza acesso a uma política pública,

> Mas o acompanhamento é necessário também, então a gente vem limitando ao acompanhamento do histórico realizado pelo setor pedagógico. Mas eu vejo que muitas das questões pontuais não consigo fazer um diálogo como eu gostaria com os estudantes, um acompanhamento mais de perto em relação ao desempenho dele, quais fatores influencia esse desempenho e me inteirar sobre outras questões, além das questões acadêmicas (E1, em entrevista concedida à autora).

Pelo exposto, infere-se que em virtude da grande demanda pelo acesso, não tem sido possível realizar o acompanhamento dos estudantes beneficiários do auxílio. As profissionais ressaltaram a importância de avaliar se o Auxílio Moradia está cumprindo o objetivo e se o estudante consegue concluir o curso e quanto tempo ele recebe o auxílio. Essa também foi uma questão feita às profissionais, o questionamento se haveria algum limite temporal para ser beneficiário do mesmo. Elas informaram que:

> Não tem, *a priori* seria o tempo máximo do curso, mas a UFBA tem uma especificidade dos estudantes que eles entram no tempo máximo, mas depois eles migram para outro curso, sem formar no curso anterior. E isso é uma coisa que assistência estudantil tem que pensar no futuro. A gente desde o ano de 2017 vem pensando isso, como fazer o acompanhamento acadêmico, só que é uma coisa que não depende só da assistência estudantil é uma coisa que pressupõe a parceria com as unidades acadêmicas (E3, em entrevista concedida à autora).

> Não, hoje não tem porque nosso regulamento de graduação retirou a nomenclatura tempo mínimo, tempo médio e tempo máximo, ele só fala em tempo mínimo e tempo máximo (...). Então assim eu sei que existe nacionalmente uma pressão para que haja um tempo determinado porque a ideia da concessão do direito à assistência estudantil é muito confundida com assistencialismo, contrário às políticas inclusivas e que não entende isso como um direito, mas como uma benesse. Mas é um contrassenso para o estudante que ainda está na graduação, não ingressou no mercado de trabalho e você estabelecer um tempo, dizer: você tem que concluir em tal tempo (E4, em entrevista concedida à autora).

A E4 enfatizou bastante essa questão pois entende que a bolsa não retira o estudante da vulnerabilidade. Ela reconhece a necessidade de estabelecer critérios e um acompanhamento mais efetivo do estudante, com vistas a proporcionar condições de que esse aluno possa melhorar seu desempenho acadêmico e concluir o curso com êxito, conforme acrescenta:

> Eu não posso cobrar desempenho sem criar condições para que ele reverta o que está o levando a ter um baixo desempenho Então retirar bolsa é expulsá-lo da Universidade, é dizer a ele que o fato de ele ter um problema de saúde, por exemplo, esse espaço não cabe para ele, a UFBA não vai fazer isso. Eu defendo que não tenha um tempo, defendo que as condições de permanência sejam dadas e defendo que os motivos disso sejam encaminhados para que o estudante tenha o suporte. Porque se alguém parar hoje para fazer um levantamento nós vamos ver que o estudante que recebe bolsa, ele forma no tempo mínimo e no tempo médio, dificilmente ele vai para o tempo máximo. São poucos e os que não têm questões de saúde graves, principalmente de ordem psicológica (E4, em entrevista concedida à autora).

Esse discurso segue a mesma linha que vem sendo discutida pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE), que em seu Plano de Ações (2017), chama atenção para a necessidade de avaliar as políticas de assistência estudantil nas Universidades a partir de indicadores auditáveis e mensuráveis, com foco na problematização de aspectos materiais e simbólicos de retenção, evasão e sucesso.

Esses elementos trazidos pelas entrevistadas acerca do desempenho acadêmico e retenção dos estudantes beneficiários do Auxílio Moradia e demais benefícios da Política de Assistência Estudantil, devem ser temas centrais na agenda de discussão. Apesar de compreender a complexidade das questões apresentadas nas entrevistas, do outro lado existem os órgãos de controle e a própria sociedade cobrando os resultados dessas políticas e ações.

Trata-se de uma reivindicação justa, uma vez que são investidos recursos públicos, que são passíveis de controle e transparência. Por isso é importante avaliar a gestão e os resultados para dar respostas à sociedade e também aprimorar os processos para garantir que o benefício chegue a quem realmente precisa, que ele seja efetivo no sentido de garantir a permanência e conclusão do curso dos estudantes em situação de vulnerabilidade social.

Dando seguimento à análise, as profissionais gestoras também foram questionadas se a equipe técnica possui um manual de processos internos, com fluxos e fases do programa Auxílio Moradia definidos. Elas informaram o Manual de Procedimentos Operacionais da PROAE está disponível no site da Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional (SUPAD) da UFBA.

Nesse site são apresentados os procedimentos de cada coordenação que faz parte da estrutura da PROAE. Inclusive, foi possível ter ao fluxograma do levantamento das informações e organização da seleção, da solicitação de benefícios e análise do perfil socioeconômico e também do procedimento operacional utilizado no processo de renovação dos benefícios.

As últimas questões do roteiro de entrevista aplicado com as profissionais foram voltadas especificamente para a questão da avaliação do Auxílio Moradia. Elas foram questionadas se o Programa Auxílio Moradia implementado na UFBA é avaliado. As profissionais técnicas reconhecem que ainda não foi possível realizar a avaliação sistematizada desse auxílio e da política como um todo.

As profissionais gestoras reconhecem a importância da avaliação de programas sociais, mas entendem que a questão perpassa por questões complexas, que vão além da simples mensuração dos resultados.

> Então às vezes eu acho que por falta de compreensão de alguns órgãos que querem dados, contabilizar pessoas como se fossem sujeitos neutros e não é assim, existem as individualidades, vivências dessa população que desde 2005, a partir as políticas afirmativas entram na UFBA mas continua enfrentando o acirramento das questões raciais na sociedade como um todo, a dúvida sobre o mercado de trabalho, sobre o curso, sobre sua projeção no

> futuro, então tem muita coisa a ver. E nas próprias famílias, que aquele estudante é o primeiro da família a entrar na Universidade. Então tem muita coisa a ver. E mais do que só mensurar que tal curso são quatro anos e o menino está fazendo em cinco (E3, em entrevista concedida à autora).

Trata-se de uma visão crítica desse processo que, conforme Boschetti (2009), deve ser orientado pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade.

> É importante pensar na avaliação crítica porque se não fizermos essa avaliação outras pessoas vão fazer, na verdade já fazem, hoje está política corre o risco muito grande, desde o governo temer já se defendia que o pagamento fosse feito via sistema. Então toda estrutura que a gente tem, ele dizia que era inútil e não precisa porque ele pegaria o estudante do sistema, faria o *upload* da documentação e o próprio sistema faria a análise de renda. Então análise socioeconômica seria restrita à renda (E4, em entrevista concedida à autora).

Nessa perspectiva está o discurso de E4. Ela considera que a PROAE possui todas as informações para subsidiar a sistematização de uma avaliação do Auxílio Moradia e demais benefícios da Política de Assistência Estudantil. Contudo, defende que em virtude da crescente demanda desse setor ainda não foi possível realizar essa avaliação.

> Olha, a gente tem um arremedo de avaliação no processo de renovação (...). O formulário de renovação, ele traz informações importantes que, se forem sistematizadas, eu entendo que nós poderíamos dizer que é um processo de avaliação. Ela não é sistematizada ainda, não temos pernas para isso, mas se você me perguntar quantas pessoas renovaram então lá a gente tem. Quantas mulheres, raça e etnia, cidade de origem, motivo de ter vindo para Salvador. Então eu acho que a gente tem meio caminho andado, a gente colhe os dados que subsidiariam uma avaliação, mas a gente ainda não tem pernas para trabalhar esses dados (E4, em entrevista concedida à autora).

A análise das respostas a essa questão, assim como a análise documental forneceu os elementos para confirmar o segundo pressuposto que direcionou esse estudo. Pode-se perceber que a avaliação do programa Auxílio Moradia vem sendo realizada pela UFBA de maneira assistemática, por meio de coleta de informações sobre o perfil e desempenho dos

alunos ao longo da graduação, mas sem constituir-se em instrumento que permite avaliar a sua gestão e efetividade.

Deste modo, realizar a avaliação Auxílio Moradia, com a participação dos atores envolvidos, considerando os aspectos relacionados à sua gestão e efetividade, é fundamental para garantir a sua continuidade e demonstrar os resultados alcançados desde sua implementação.

Defende-se nesse estudo que seja realizada uma avaliação crítica, considerando toda a complexidade dos aspectos que envolvem a trajetória acadêmica e pessoal dos estudantes, os quais devem ser analisados conjuntamente, através de indicadores que mensurem a eficiência da gestão e a sua efetividade.

Nessa perspectiva, não há que se considerar, exclusivamente, informações referentes ao desempenho do estudante ou quanto tempo ele permanece na Universidade. Esses dados são importantes e precisarão ser observados no processo de avaliação, porém essa informação deve ser associada às informações sobre as questões que impactam o desempenho desse estudante egresso da escola pública, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A última questão do roteiro de entrevista também foi voltada para a avaliação. As profissionais foram questionadas sobre quais valores devem nortear esse processo e sobre as dimensões para compor o processo avaliativo. Nesse momento foi apresentada uma relação de alguns valores importantes, que serão apresentados na próxima seção, construídos com base no referencial teórico utilizado nesse estudo.

Na visão das entrevistadas, os valores apresentados são abrangentes e dão conta do objeto de análise. As profissionais técnicas consideram que a avaliação da gestão e da efetividade do auxílio são fundamentais para compreender a sua importância para a permanência qualificada.

> Eu acho fundamental avaliar a gestão, mas também é muito importante avaliar a efetividade. É uma questão que a gente se faz sempre, em que medida esse auxílio provoca uma mudança ou contribui para a vida acadêmica de uma forma efetiva? Em linhas gerais, obviamente sim, a gente está entrando com recurso financeiro para um público que tem necessidade, que não tem suas condições e necessidades básicas atendidas no geral. Mas em que medida isso facilita concluir o curso tempo regular, porque isso gera também uma noção do impacto desse recurso (E1, em entrevista concedida à autora).

As profissionais gestoras indicaram que a avaliação do Auxílio Moradia deve ser pensada numa perspectiva ampliada, com o envolvimento das Unidades Acadêmicas e demais instâncias da Universidade. Também as especificidades que acompanham os estudantes egressos das escolas públicas e vão ser cobrados da mesma forma que os estudantes egressos das escolas privadas de alto nível.

> Com relação à avaliação dessa política acho que precisamos pensar isso de forma conjunta com as unidades acadêmicas, Pró-Reitoria de graduação e a Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento. Pensar uma estrutura de avaliação global desse estudante anterior à entrada na Universidade, estratégias de redução desse abismo existente entre os estudantes que ingressam que vem das escolas técnicas, das escolas privadas de alto nível e das escolas públicas que estão juntos na mesma sala de aula. Pensar num acesso diferenciado a pesquisa, extensão, não sei se seria uma cota. Mas às vezes só acessam extensão e pesquisa os alunos com rendimentos maiores e esses são oriundos das melhores escolas (E3, em entrevista concedida à autora).

Essa questão é realmente muito importante, uma vez que a Política de Assistência Estudantil objetiva garantir a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade social que ingressaram na Universidade a partir da implementação do sistema de reserva de vagas e da adesão da UFBA ao REUNI. Foi nesse contexto que ocorreu o aumento exponencial do número de alunos das Universidades Públicos Federais, o que exigiu a necessidade de políticas capazes de propiciar a permanência e conclusão do curso com êxito

Ademais, as gestoras também retomaram a discussão sobre uma outra variável importante que precisa ser considerada no processo de avaliação do Auxílio Moradia, que é a trajetória acadêmica do estudante beneficiário. Na visão delas não é possível avaliar a efetividade de um auxílio considerando exclusivamente o desempenho acadêmico, medido através do escore.

> Porque o estudante pode estar com escore de 9,0, ele falta, está vivendo aos trancos e barrancos, sofre de ansiedade e de repente surpreende todo mundo com um suicídio. Então assim, escore não define. No âmbito nacional as Universidades estão muito divididas, é muito diverso. Não há um consenso nem sobre a formação das equipes, nem sobre os benefícios (E4, em entrevista concedida à autora).

A profissional considera que esse indicador não é suficiente para compreender as questões que perpassam a vida desse estudante e impactam o seu desempenho acadêmico. E o

fato de ter um desempenho abaixo da média não necessariamente reflete que o auxílio não produz resultados efetivos. Desse modo, a profissional considera:

> Eu acho que a principal variável de avaliação da percepção de um benefício da assistência estudantil é trajetória acadêmica. Ou seja, receber um auxílio transporte impacta numa participação maior do estudante na vida universitária? Eu teria que avaliar isso. Então seria avaliar o estudante que recebe o benefício da assistência estudantil, se ele está envolvido em projetos de iniciação à pesquisa, extensão, iniciação ao mundo do trabalho. Se ele se envolve na vida política institucional como representante do movimento estudantil, se envolve em atividades culturais, ACCs, outras modalidades de extensão. Porque na nossa concepção de trajetória rica é uma possibilidade além da sala de aula (E4, em entrevista concedida à autora).

Sendo assim, as profissionais acreditam que é importante fazer a análise a partir dessa perspectiva. Portanto, os elementos anteriormente expostos e analisados permitiram compreender de que forma é realizado o processo de avaliação do programa Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia, sob o ponto de vista da sua gestão e efetividade. A profissional complementa o assunto afirmando que é necessário:

> Desenvolver essas estratégias, mas acho que basicamente trajetória e nível de satisfação que envolva alguns aspectos simbólicos que dizem respeito também à questão do sofrimento psíquico, seja ele anterior ou não à Universidade, a forma como a gente se organiza. Porque tem que ser uma coisa mais global e transversal, no sentido da assistência estudantil, porque se esse estudante precisa só do Auxílio Moradia e ele recebe e isso dá conta, ele vai te dizer: "Está dando. Se não fosse assistência estudantil, não tinha me formado" (E4, em entrevista concedida à autora).

Ademais, é importante considerar qual o perfil do estudante beneficiário do Auxílio Moradia e demais benefícios da assistência estudantil nas Universidades. Essa reflexão é importante porque a vulnerabilidade social apresenta-se em níveis diferentes, por isso é importante estabelecer critérios de avaliação que considerem essas especificidades.

Diante dessas informações, pode-se afirmar que as profissionais fizeram uma avaliação prévia do programa e ponderaram que o Auxílio Moradia possui insuficiência de recursos, demanda de solicitantes que aumenta a cada semestre; falta de sistema informatizado para facilitar os procedimentos administrativos; ausência de indicadores basilares para a análise socioeconômica; definição de critérios de quem será atendido via

revisão do marco regulatório; falta de orientação aos alunos para que consigam compreender o edital e organizar a documentação exigida; falta de acompanhamento dos estudantes que recebem o auxílio, não há comparativo entre a obtenção do benefício, a permanência e o desempenho acadêmico, falta de condições da equipe da PROAE de buscar informações sociais dos candidatos de maneira mais detalhada (entrevista e visita *in loco*).

Ademais, infere-se que falta de integração da PROAE com outros setores da UFBA para acolher o aluno quando chega à UFBA e orientá-lo adequadamente, cada setor sob um aspecto para que os programas da PROAE tenham maior efetividade, trabalhar a conscientização do aluno sobre pedir o benefício sem realmente precisar ou já ter outros benefícios e desejar mais esse, aumentar o efetivo da PROAE que lida com o benefício (sobretudo na época da análise documental), falta de clareza nos critérios de indeferimento e recursos, acesso a uma base de dados que permitisse verificar se o aluno já recebe algum benefício na UFBA ou fora dela, ter um sistema de avaliação do programa e ter avaliação da equipe.

Para finalizar essa análise das entrevistas realizadas com as profissionais, é relevante destacar que foi observado no discurso das entrevistas um receio com relação ao futuro da Política de Assistência Estudantil no Brasil. Conforme já foi dito, trata-se de uma política em vias de consolidação, atualmente regulamentada através de um decreto presidencial que pode ser revogado, a depender do contexto político e da correlação de forças existentes.

> É importante pensar na avaliação crítica porque se não fizermos essa avaliação outras pessoas vão fazer, na verdade já fazem, hoje está política corre o risco muito grande, desde o governo Temer já se defendia que o pagamento fosse feito via sistema. Então toda estrutura que a gente tem, ele dizia que era inútil e não precisa porque ele pegaria o estudante do sistema, faria o *upload* da documentação e o próprio sistema faria a análise de renda (E4, em entrevista concedida à autora).

Destarte, esse debate precisa ser fortalecido nas Universidades, de forma que os atores envolvidos se empenhem na defesa desse direito que foi conquistado após muitos anos de luta. A realização de uma avaliação que considere os elementos discutidos nesse estudo poderá subsidiar o aperfeiçoamento da gestão e o conhecimento acerca da efetividade do Auxílio Moradia.

5.3 PROPOSIÇÃO DA MATRIZ DE AVALIAÇÃO PARA O AUXÍLIO MORADIA IMPLEMENTADO NA UFBA

A análise dos resultados dessa pesquisa, apresentada na seção anterior, permitiu responder à pergunta de partida que direcionou a realização desse estudo e constatar a ausência de ações formalizadas de monitoramento e avaliação do Auxílio Moradia implementado na Universidade Federal da Bahia.

Sendo assim, entende-se que a construção de uma matriz de avaliação é necessária para fomentar a discussão sobre a avaliação do Auxílio Moradia. A pretensão do trabalho é propor um modelo preliminar, que deverá ser amplamente discutido por todos os atores envolvidos no processo de planejamento, gestão e execução do referido auxílio.

A proposição dessa matriz é fruto das discussões teóricas apontadas nesse estudo e foi advinda de vários modelos, tendo em vista que inexiste no cenário nacional um modelo validado para avaliação do Auxílio Moradia ou da Política de Assistência Estudantil. Por esse motivo, as orientações propostas no referencial teórico desse estudo foram adaptadas às especificidades desse auxílio.

Cabe ressaltar que não se trata de um modelo pronto e acabado, pelo contrário, é um instrumento preliminar que precisará ser discutido por todos os atores envolvidos, para posterior validação e aplicação. Para realizar essa proposição foram seguidas as orientações de Cassiolato e Gueresi (2010): levantar informações sobre o programa, conhecer suas normas e aspectos legais, os documentos e registros administrativos, a literatura sobre o programa, além de realizar entrevistas com gestores e implementadores da política.

A matriz de avaliação será composta pelos seguintes elementos: conceito de avaliação, tipo de avaliação escolhida, objeto da avaliação, sujeitos da avaliação, objetivos da avaliação, desenho da avaliação. Além disso, a partir das entrevistas com as profissionais foram propostos 25 (vinte e cinco) itens a serem avaliados, que são agregados em valores e dimensões construídos a partir da revisão de literatura e previamente apresentados às entrevistadas.

São propostos quatro valores: excelência, ética, transparência e participação/controle social. Tratam-se de valores abrangentes e que estão em consonância com a avaliação de governança do governo federal, pois a intenção é de avaliar a gestão do Auxílio Moradia na UFBA, as suas funções, estruturas e processos, assim como sua efetividade, ou seja, os efeitos que essa ação provoca na sociedade.

Essa matriz prevê a atribuição de valores que traduzem os níveis de julgamento (excelente, muito bom, regular, ruim, péssimo) a partir de uma sugestão de intervalos de pontuação. Desse modo, seria atribuído 05 (cinco) pontos para cada resposta positiva e 0 (zero) para cada resposta negativa. Para tanto, a atribuição do peso de cada questão deverá ser construída e discutida com os atores envolvidos na implementação desse auxílio.

Quadro 2 - Matriz de Avaliação do Auxílio Moradia implementado na UFBA

Tipo de avaliação: Avaliação de processos	**Conceito:** Investiga de forma sistemática o desenvolvimento dos programas sociais, com o objetivo de acompanhar seus processos internos, medir a sua cobertura e estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária.
Objeto da avaliação: Auxílio Moradia implementado na UFBA	**Objetivos:** Avaliar a eficiência da gestão, acompanhar os processos internos, medir a sua cobertura e estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária para verificar sua efetividade.

Valores	**Dimensões**	**Variáveis**	**Questões**	**SIM**	**NÃO**	**Pontos**
EXCELÊNCIA	Eficiência	Período para processo de análise e concessão	O tempo para análise dos pedidos do auxílio moradia é adequado?	( )	( )	
		Tempo para sair o resultado do pedido feito pelos alunos	O resultado da seleção dos beneficiários do auxílio moradia é divulgado conforme estabelecido no edital	( )	( )	
		Tempo para começar a receber o auxílio	O tempo para análise dos pedidos do auxílio moradia é adequado?	( )	( )	
			Após a divulgação do resultado, o estudante passa a receber o auxílio moradia em pouco tempo?			

Continua

Valores	Dimensões	Variáveis	Questões	SIM	NÃO	Pontos
EXCELÊNCIA	Capacitação técnica	Qualificação da equipe responsável pela análise documental e atendimentos dos estudantes	A equipe responsável pela análise documental dos estudantes é capacitada para desempenhar a função?	( )	( )	
			Os profissionais da PROAE têm domínio sobre fluxo de atendimento para análise e concessão do benefício?	( )	( )	
			A equipe possui um fluxo de trabalho com parâmetros claramente definido para realizar a seleção	( )	( )	
	Cumprimento dos objetivos estabelecidos	Viabiliza a permanência	O auxílio moradia viabiliza a permanência dos estudantes na Universidade?	( )	( )	
		Redução as taxas de retenção e evasão	O auxílio moradia contribui para reduzir as taxas de retenção e evasão dos estudantes beneficiários?	( )	( )	
	Trajetória Acadêmica do estudante	Proporciona a melhoria do desempenho acadêmico	Considera que o recebimento do auxílio proporcionou a melhora do desempenho acadêmico?	( )	( )	

Continua

Quadro 2 – continuação

Valores	**Dimensões**	**Variáveis**	**Questões**	**SIM**	**NÃO**	**Pontos**
EXCELÊNCIA	Trajetória Acadêmica do estudante	Participação do estudante em atividades extracurriculares	Participa de atividades de pesquisa, monitoria, ACCs, Representação estudantil, entre outras?	( )	( )	
	Satisfação dos usuários	Valor do benefício	Está satisfeito com o valor do benefício?	( )	( )	
		Acesso às informações	Considera que as informações sobre o auxílio são acessíveis?	( )	( )	
		Atendimento	Está satisfeito com o atendimento prestado pela PROAE?	( )	( )	
ÉTICA	Relacionamento interpessoal	Atendimento pela equipe da PROAE	O estudante tem fácil acesso aos profissionais da PROAE para esclarecer dúvidas e/ou solicitar orientações?	( )	( )	
			O atendimento prestado aos estudantes é ágil e resolutivo?			

Continua

Quadro 2 – continuação

Valores	**Dimensões**	**Variáveis**	**Questões**	**SIM**	**NÃO**	**Pontos**
ÉTICA	Relacionamento interpessoal	Acesso à equipe da PROAE para manifestar dúvidas ou justificativas	Os profissionais da PROAE têm conhecimento sobre os benefícios e auxílios da Política de Assistência Estudantil?	( )	( )	
	Cumprimento das normas reguladoras	Critérios utilizados para selecionar os beneficiários	Os critérios para selecionar os estudantes estão claramente definidos e divulgados?	( )	( )	
TRANSPARÊNCIA	Publicização	Divulgação dos atos inerentes ao processo (critérios de seleção, prazos)	O edital para concessão do auxílio moradia apresenta as informações de forma clara e concisa?	( )	( )	
			A divulgação do edital ocorre de forma ampla e eficiente?	( )	( )	
			A linguagem utilizada no edital é de fácil compreensão por parte dos estudantes?	( )	( )	
		Divulgação semestral da lista de beneficiários do auxílio	A relação nominal dos estudantes beneficiários do Auxílio Moradia é divulgada semestralmente?	( )	( )	

Continua

Quadro 2 – continuação

Valores	**Dimensões**	**Variáveis**	**Questões**	**SIM**	**NÃO**	**Pontos**
TRANSPARÊNCIA	Publicização	Qualidade das informações disponibilizadas	O site da PROAE apresenta informações atualizadas e completas	( )	( )	
		Funcionamento do site da PROAE para obter informações	As informações no site da PROAE são fáceis de serem localizadas	( )	( )	
		Fase do recurso	Na fase do recurso, existem parâmetros definidos para orientar a análise	( )	( )	
PARTICIPAÇÃO/CONTROLE SOCIAL		Envolvimento da equipe e público-alvo no planejamento e operacionalização do auxílio.	A participação dos atores envolvidos ocorre em todas as fases do processo seletivo (planejamento, execução e avaliação)?	( )	( )	
					Total	
Pontuação						
Intervalos			**Classificação**			
100 a 125 pontos			Excelente			
75 a 99 pontos			Muito bom			
50 a 74 pontos			Bom			
25 a 49 pontos			Ruim			
0 a 24 pontos			Péssimo			

As respostas obtidas através da matriz devem ser traduzidas em indicadores qualitativos e quantitativos, que foram adaptados a partir dos indicadores propostos por Pinto (2015), conforme exemplificado a seguir.

Quadro 3 - Exemplos de indicadores de avaliação do Auxílio Moradia implementado na UFBA

Variável	**Indicadores**	**Fonte da Informação**
Redução as taxas de retenção e evasão	I_1= Graduandos beneficiários retidos / Total de graduandos beneficiários	Relatórios de Gestão da Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE)
	I_2= Graduandos não beneficiários retidos / Total de graduandos não beneficiários	
	I_3= Graduandos beneficiários evadidos / Total de graduandos beneficiários	
	I_4=Graduandos não beneficiários evadidos / Total de graduandos não beneficiários	
Proporciona a melhoria do desempenho acadêmico	I_5= Índice de Rendimento Acadêmico Médio dos Graduandos Beneficiários	Sistema de informações acadêmicas da UFBA
	I_6= Índice de Rendimento Acadêmico Médio dos Graduandos Não Beneficiários	
Satisfação dos usuários: valor do benefício	I_7= Beneficiários satisfeitos com o valor do benefício / Total de Beneficiários respondentes	Questionário aplicado com estudantes
Satisfação dos usuários: Acesso às informações	I_8= Beneficiários satisfeitos com o acesso às informações / Total de Beneficiários respondentes	Questionário aplicado com estudantes
Satisfação dos usuários: Atendimento	I_9= Beneficiários satisfeitos com atendimento / Total de Beneficiários respondentes	Questionário aplicado com estudantes

Fonte: Adaptado de Pinto (2015).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desse estudo teve por objetivo identificar de que forma está estruturado o processo de avaliação do programa Auxílio Moradia na Universidade Federal da Bahia, sob o ponto de vista da sua gestão e efetividade. Para tanto, foram analisados os principais documentos com informações sobre a gestão do Auxílio Moradia implementado na UFBA e realizadas entrevistas com profissionais do setor responsável pela sua operacionalização.

A análise realizada permitiu concluir que o processo de avaliação do Auxílio Moradia ainda não é formalizado e nem realizado de forma sistemática. O que se tem atualmente são tentativas informais de coleta de informações que não são organizadas, mas poderão subsidiar o processo avaliativo do Auxílio Moradia e demais benefícios que integram a Política de Assistência Estudantil da UFBA.

Portanto, um dos pressupostos teóricos dessa pesquisa foi confirmado e conclui-se que a avaliação do programa vem sendo realizada pela UFBA de maneira assistemática, por meio de coleta de informações sobre o perfil e desempenho dos alunos ao longo da graduação, mas sem constituir-se em instrumento que permita avaliar a sua gestão e efetividade.

O referencial teórico apresentado discutiu o conceito de Política Social, apresentou as principais metodologias de avaliação que podem ser adaptadas ao Auxílio Moradia e os fundamentos para construção da Matriz de Avaliação. Ademais, buscou trazer elementos para a reflexão e compreensão do contexto histórico que proporcionou a ampliação das estratégias de democratização do acesso ao ensino público superior.

Um momento crucial dessa pesquisa foi o da realização dos contatos com as Universidades públicas que foram citadas no relatório da CGU entre as poucas instituições que realizam algum tipo de avaliação dessa política. A expectativa era encontrar alguma Universidade que já estivesse com o processo de avaliação formalizado, para que pudesse ser utilizado um modelo para avaliação do Auxílio Moradia na UFBA. Contudo, os contatos foram frustrantes, as Universidades citadas no relatório descontinuaram a maioria das ações que foram apontadas nos relatórios da CGU.

A partir da consolidação dos resultados dessa pesquisa exploratória, foi considerada a necessidade de elaborar uma matriz preliminar de avaliação para esse auxílio que, posteriormente, poderá ser adaptada e ampliada para ser utilizada na avaliação da Política de Assistência Estudantil da UFBA e demais Universidades.

Através das reflexões apresentadas na seção de análise dos resultados foi possível compreender as limitações que perpassam pela gestão do Auxílio Moradia na UFBA, desde a maneira como são sistematizadas as informações, pois cada relatório de gestão analisado apresenta uma estrutura diferente, até a forma como os dados são publicizados, que aparecem em determinado período mas não são disponibilizados no ano seguinte, entre outras questões. Infelizmente, isso dificulta a realização de uma análise comparativa para verificar como vem evoluindo a implementação desse auxílio na Universidade.

A análise das entrevistas com as profissionais evidenciou que existe uma lacuna no processo de avaliação do Auxílio Moradia, mas também trouxe elementos que permitem avaliar que esse programa vem sendo executado com insuficiência de recursos, demanda de solicitantes que aumenta a cada semestre, falta de sistema informatizado, ausência de indicadores balizares para a análise socioeconômica, indefinição de critérios de quem será atendido via revisão do marco regulatório, entre outras constatações.

A análise também permitiu perceber que o acompanhamento dos estudantes beneficiários do Auxílio Moradia, etapa de extrema importância para conhecer os impactos de uma política pública, não vem ocorrendo e, com isso, não tem sido possível atuar preventivamente nas situações que influenciam a trajetória acadêmica do estudante, assim como, também não há controle sobre o limite máximo de tempo que o ele recebe o auxílio.

Pelo exposto, a conjuntura atual exige a discussão crítica e objetiva acerca do tema central dessa pesquisa, pois, conforme foi visto, a avaliação de programas e políticas sociais é um processo complexo, que exige conhecimento técnico, vontade política e participação de todos os atores envolvidos.

Além disso, ficou evidenciada a sua importância para orientar a tomada de decisão, aperfeiçoar as ações, maximizar a eficácia dos programas e a eficiência na alocação dos recursos públicos. Portanto, nesse momento em que se concretiza a redução do investimento público em saúde e educação, é salutar demonstrar ao Poder Público e à sociedade os resultados que essas políticas compensatórias conseguiram alcançar nos últimos anos.

É importante reconhecer que entre os limites desse estudo está o fato de não ter sido possível ouvir os estudantes nesse processo. Esse momento estava previsto na metodologia inicial da pesquisa, entretanto, em virtude da necessidade de realizar adaptações e alterações na condução do estudo, essa etapa foi suprimida.

Contudo, entende-se que isso não invalida o produto da pesquisa, uma vez que se trata de uma matriz preliminar e no momento da discussão para validação do instrumento será

necessário ouvir a opinião dos estudantes, inclusive, essa é uma das questões que poderá ser aprofundada em pesquisas futuras.

Além desse aspecto, outra questão que poderá ser aprofundada e demonstrada em pesquisas futuras é sobre o impacto da Assistência Estudantil para reduzir os efeitos da evasão e retenção no ensino superior. Essa problemática da evasão vem ganhando centralidade porque é um fenômeno que envolve muitas variáveis e ainda não existem estudos que indiquem se o seu crescimento tem relação com a impossibilidade de a Política de Assistência Estudantil atender a todos que dela necessitam, em virtude da insuficiência dos recursos.

A realização desse estudo evidenciou que as profissionais da PROAE desenvolvem experiências interessantes que podem ser aproveitadas para subsidiar o processo de avaliação do Auxílio Moradia. A referida Pró-Reitoria possui um banco de dados muito rico sobre o perfil dos estudantes beneficiários da Política de Assistência Estudantil, entretanto, esses dados precisam ser organizados para incorporar o processo de avaliação e monitoramento no ciclo dessa política pública.

Os dados existem e precisam ser sistematizados e publicizados periodicamente para toda a comunidade, pois esta é uma forma de prestar contas à sociedade sobre a destinação dos recursos públicos, além de constituir-se em mais um instrumento para ser utilizado na defesa dessa política que vem transformando a vida dos jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Enfim, cabe ressaltar que esse estudo não pretendeu abarcar todo o contexto do objeto e sim uma parte dele, portanto, outras pesquisas poderão ser realizadas com o objetivo de aperfeiçoar e aplicar a matriz para avaliação do Auxílio Moradia e demais benefícios que integram a Política de Assistência Estudantil. Ademais, o desenvolvimento de estudos sobre a evasão, o perfil dos estudantes beneficiários dessa política e a sua trajetória acadêmica são fundamentais para conhecer a efetividade dessas ações no contexto do ensino público superior.

Conclui-se esse estudo com a certeza de que será necessário realizar as análises mais aprofundadas sobre a temática, especialmente no atual contexto de recrudescimento do capital, mercantilização do ensino superior, ameaças e ataques frontais à autonomia da Universidade Pública. Desse modo, é imperativo voltar a atenção para esse tema, com vistas a fortalecer a luta pela manutenção e ampliação dos direitos recém conquistados, além da defesa da educação pública, laica, gratuita, inclusiva e de qualidade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, 2016.

ALMEIDA, Magali da Silva. **Mulher Negra Militante**: trajetórias de vida, identidade e resistência no contexto da política de ação afirmativa na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011. Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2011.

ALMEIDA FILHO, Naomar et al. **Memorial da Universidade nova**: UFBA 2002-2010. Salvador: EDUFBA, 2010.

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras, 2011**. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wpcontent/files_flutter/1377182836Relatorio_do_perfi_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras, 2014.** Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduanso-das-IFES_2014.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. **Plano Nacional de Assistência Estudantil.** Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wpcontent/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace).** 2015. Disponível em:<http://www.andifes.org.br/forum-nacional-de-pro-reitores-de-assuntos-comunitarios-e-estudantis-fonaprace/>. Acesso em: 17 ago. 2016.

ARAUJO, M. P. **Memórias estudantis**: da fundação da UNE aos nossos dias. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009.

ASSIS, Anna Carolina Lili de [et al]. As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n4p125>. Acesso em: 26 abr. 2018.

ASSIS, Ana Carolina Lili de. **Desafios e possibilidades da Política de Assistência Estudantil da UFJF**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

BARBOSA, Alba. Programa de auxílio moradia em uma unidade acadêmica de uma universidade de Pernambuco: uma avaliação na perspectiva dos (as) discentes beneficiados. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n. 1, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n.1.2017.9989>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BARBOSA, Roseane de Almeida. **A assistência ao estudante da residência universitária da UFPB**. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

BARBOSA E SILVA, L.; COSTA, N. C. D. Políticas públicas de democratização do ensino Superior no Brasil e as consequentes mudanças no perfil dos estudantes. XXXI Congresso ALAS. Montevidéu, 2017. **Anais...** Disponível em: <http://www.alas2017.com/>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BARROS, Eliene Barreto de Araújo. **Permanência dos estudantes de origem popular na universidade: a bolsa moradia na UFBA**. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

BEHRING, Elaine. Política Social no contexto da crise capitalista. In: **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, 2009.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. **SER Social**. Brasília, v. 18, n. 38, 2016.

BELLONI, Isaura et al. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais.** CFESS: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BOULLOSA, R. F. Contribuições Conceituais e Metodológicas para a Avaliação de Processos e Práticas de Gestão Social a Partir das Perspectivas da Policy Analysis e da Abordagem Social da Aprendizagem. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local - Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios, 11, 2009, Universidade Federal da Bahia, Salvador. **Anais...**

BRASIL. **Constituição da República da República Federativa do Brasil de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. **Constituição da República da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. **Decreto Presidencial nº 7.234, de 19 julho de 2010**. Dispõe 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 26 fev. 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em 26 fev. 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. **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/L93 94.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. P**ortaria Normativa n°39 de 12 de dezembro de 2007**. Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 28 dez. 2018.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de consolidação dos resultados das gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Disponível em: <http:// https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf> Acesso em: 22 set. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública.** Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca.htm>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm> Acesso em: 10 dez. 2018.

CALMON, K. M. N. A Avaliação de Programas e a Dinâmica da Aprendizagem Organizacional. **PPP - Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 19, 1999.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. IPEA, Nota técnica nº 6, 2010.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **Ser Social**, Brasília, v. 14, n. 34, 2012. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/7103/6489>. Acesso em: 24 mai. 2018.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

CONCEIÇÃO, Djenane Brasil da; PONTES, Maria Goretti F. C. Treinamento em habilidades sociais: uma ferramenta útil para atuar em ações afirmativas? In: SAMPAIO, Sonia Maria Rocha (Org.). **Observatório da vida estudantil**: primeiros estudos. Salvador: Edufba, 2011.

COSTA, F. L; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 20 out. 2018.

COSTA, Simone Gomes. **A equidade na educação superior:** uma análise das políticas de assistência estudantil. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CUNHA, Eudes Oliveira. **Implementação da Política de Permanência dos estudantes na Universidade Federal da Bahia**. 2017. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes. Transformações Recentes e Debates Atuais no Campo da Educação Superior no Brasil. In: **Políticas e Gestão da Educação Superior:** transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Editora Xamã; Goiânia: Editora Alternativa, 2003.

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

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Veronica Toste. Fora de quadro: a ação afirmativa nas páginas d'O Globo. **Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar**, São Carlos, v. 2, 2011.

_____; ZONINSEIN, Jonas. Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento. In: _____; _____. (Org.). **Ação afirmativa e universidade:** experiências nacionais comparadas. Brasília: UnB, 2006.

FERRIZ, Adriana Freire Pereira; ARAÚJO, Maiana Santos de et al. **Perfil do/a estudante e do/a egresso/a do curso de serviço social da UFBA**. Salvador, 2016.

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. **Revista Comemorativa 25 anos:** histórias, memórias e múltiplos olhares. UFU: PROEX, 2012. Disponível em: <http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos_download/Revista_Fonaprace_25_Anos.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. **Moradia Estudantis:** histórico e realidade atual nas IFES: Relatório. Maceió, 1995.

_____. **Política Nacional de assistência estudantil:** educação como direito de todos(as). 2016. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Politica-Nacional-de-Assistencia-Estudantil.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Aumento de recursos para o PNAES em 2019**. Disponível em: <http://www.fonaprace.ufma.br/site/index.php/2018/08/15/aumento-dos-recursos-para-o-pnaes-em-2019/>. Acesso em: 15 out 2018.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira: 2000 e 2010.** São Paulo: FCC, 2015. Disponível em: <http://http://www.fcc.org.br/fcc/images/pesquisa/pdf/pesquisa-desigualdades-de-cor-esexo.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2016.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. **PPP - Planejamento e Políticas públicas,** Brasília, v. 1, n. 23, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72>. Acesso em: 06 mar. 2018.

GERTLER, Paul J.; Martinez, Sebastián, Premand, Patrick [et al]. **Impact Evaluation in Practice Second Edition**. Washington DC: The World Bank & InterAmerican Development Bank, 2016. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/programs/sief-trustfund/publication/impact-evaluation-in-practice>. Acesso em: 27 ago. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES. M. C. L. et al. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, 2004.

_____. **Avaliação da capacidade de gestão da organização social**: um caso na saúde. Salvador: EDUFBA, 2012. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/39rx3/pdf/melo-9788523211615-03.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

HERINGER, Rosana. **Um balanço de 10 anos de Políticas de Ação Afirmativa no Brasil**. 2014. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/viewFile/3184/2786>. Acesso em: 20 mar. 2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER Social**. Brasília, v. 15, n. 33, 2013.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 129, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n129/0101-6628-sssoc-129-0285.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 56, 2005.

LEHER, Roberto. Um novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista** O**utubro**, s/l, n. 1, 1999.

LIMA, C. P. N. de. A arte da Participação e a Participação pela Arte: uma experiência nas Casas de Estudantes Universitárias da UFPE. **Serviço Social em Revista**, Londrina, UEL, v. 5, n. 1, 2002.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.18, n. 50, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n50/a08v1850.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

MANCEBO, Deise. Educação superior no brasil: expansão e tendências (1995- 2014). In: Reunião Nacional da ANPED, 37. 2015, Florianópolis: Anped, 2015. **Anais...** Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt11-3726.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais:** efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0787.pdf>. Acesso em: 12 dez 2018.

MARQUES, Maria Inês Corrêa. **UFBA na memória**: 1946-2006. Salvador: EDUFBA, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1050/1/UFBA%20na%20mem%C3%B3ria%201946-2006.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2019.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993.

MONTEIRO, D. A. A; SILVA, A. A. P.; RIBEIRO, E. M. Avaliação da Gestão do Programa Bolsa Família na Bahia. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, n. 3, v. 3, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 4, n. 2, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PASTORINI, Alessandra. As políticas sociais e o serviço social: instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades? In: MONTAÑO, C. **A natureza do serviço social:** um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2006.

PINTO, Caroline Casagrande. **Proposta para o monitoramento da Política de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Juiz de Fora.** 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

PROPLAN. Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento/UFBA. **Relatório de Gestão 2016.** Salvador: EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/documentacao-legislacao/relatorios-gestao>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2010 a 2016.** Salvador: EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/documentacao-legislacao/relatorios-gestao>. Acesso em: 25 nov. 2017.

_____. **UFBA em números 2014 (Ano Base 2013)**. 2014. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/UFBA%20em%20numeros%202014%20ano%20base%202013%20%281%29.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. **UFBA em números 2015 (Ano Base 2014)**. 2015. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/UFBA%20em%20N%C3%BAmeros%202015.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. **UFBA em números 2017 (Ano Base 2016**). 2016. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/UFBA_em_NUMEROS_2016.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. **UFBA em números 2017 (Ano Base 2016)**. 2017. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/versao_digital_ufba_em_numeros_2017_0.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2018.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. **Raça, Gênero e Educação superior**. 2001. 320 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

RAMALHO, Ludmila Eleonora Gomes. **Abordagem avaliativa da política de assistência estudantil em uma instituição de ensino profissional**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

RISTOFF, Divo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, São Paulo, v. 19, n. 3, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n3/10.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

RUA, Maria das Graças. **A avaliação no ciclo de Gestão Pública**. 2000. Disponível em: < http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/SUPF/aval_cic_gest_publ.pdf> Acesso em: 24 jul. 2018.

SAMPAIO, Sônia Maria Rocha; SANTO, Ana Cristina do Espirito; SANTOS, Georgina Gonçalves dos. Ação Afirmativa: uma resposta à crise de legitimidade das universidades públicas. In: SANTOS, Georgina Gonçalves dos; SAMPAIO, Sônia Maria Rocha (Org.). **Observatório da vida estudantil:** Universidade, responsabilidade social e juventude. Salvador: EDUFBA, 2013.

SANTOS, Dyane Brito Reis**. Para além das cotas**: a permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SANTOS, Jocélio dos (Org.). **Cotas nas universidades**: análises dos processos de decisão. Salvador: CEAO, 2012.

SANTOS, Leidimar Cândida dos. **O REUNI e a democratização do acesso à Universidade Federal da Bahia**. 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, 2007. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/11873/compreendendo-a-natureza-das-politicas-do-estado-capitalista>. Acesso em: 28 dez. 2018.

SCHWARTZMAN, Jacques. A seletividade socioeconômica do vestibular e suas implicações para a política universitária pública. **Educação e Seleção**, São Paulo, v. 19, 1989. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/es/artigos/165.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SGUISSARD, Waldemar. Educação superior no Brasil: Democratização ou massacre mercantil? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, 2015.

SILVA, Claudia Isabele dos Santos et al. **Relatório de Pesquisa sobre a Política de Assistência Estudantil da UFBA.** Salvador, 2018.

SIMÕES, Armando Amorim. **Avaliação de Programas e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <http:http://www.cdsa.ufcg.edu.br/cdsa/publicacoes/category/38-disciplinas-ze-maria.html?download=281>. Acesso em: 27 jul 2018.

SOARES, Thássia Cristina da Silva**. A relação entre os recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil e a ampliação do acesso na UFJF no contexto da contrarreforma universitária nos anos 2000.** 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

SPOSATI, Adailza. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva**: concepções fundantes. 2009. Disponível em: <http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXTO-ALDAIZA-1.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento. In: LUZ, Ana Maria Carvalho (Org.). **Quem faz Salvador?** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002.