



**UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**EA – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PDGS – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

**ISABEL CRISTINA SAMPAIO ANGELIM**

**A CONSTRUÇÃO DO PÚBLICO PELO PÚBLICO NO UNIVERSO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: O CASO DA  
CÂMARA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (CAE) NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)**

Salvador  
2014

**ISABEL CRISTINA SAMPAIO ANGELIM**

**A CONSTRUÇÃO DO PÚBLICO PELO PÚBLICO NO UNIVERSO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: O CASO DA  
CÂMARA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (CAE) NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)**

Dissertação apresentada ao Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento e Gestão Social.

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rosana de Freitas Boullosa

Salvador  
2014

A591 Angelim, Isabel Cristina Sampaio

A construção do público pelo público no universo das políticas públicas de assistência estudantil: o caso da Camará de Assistência Estudantil (CAE) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). / Isabel Cristina Sampaio Angelim. – Salvador, 2014.

91 f.: il.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Rosana de Freitas Boullosa

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia.

Escola de Administração. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, 2014.

1. Políticas públicas 2. Assitência estudantil 3.Aprendizagem 4. Políticas públicas - Instumento I. Universidade Federal da Bahia II. Universidade Federal do Vale do São Francisco III. Boullosa, Rosana de Freitas III. Título IV. Subtítulo.

CDD 361.61

## ISABEL CRISTINA SAMPAIO ANGELIM

### **A construção do público pelo público no universo das políticas públicas de assistência estudantil: o caso da Câmara de Assistência Estudantil (CAE) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

#### **PARECER:**

1. Trabalho aprovado sem alteração. ( )
2. Trabalho aprovado com sugestão. ( )
3. Trabalho não aprovado. ( )      Data da aprovação    /    /

#### **BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana de Freitas Boullosa

Universidade Federal da Bahia/PDGS (Orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Claudiani Waiandt

Universidade Federal da Bahia/PDGS

---

Prof. Dr. Alexandre Mendes Nicolini

Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO)

## DEDICATÓRIA

Àqueles que fazem da vida um ato contínuo de aprendizagem, em fluxos coletivos de desaprendizagem e reaprendizagem.

## AGRADECIMENTOS

Aos companheiros e companheiras da Câmara de Assistência Estudantil da UNIVASF, persistentes parceiros de sonhos e práticas em defesa da democratização da universidade.

À equipe da Pró-reitoria de Assistência Estudantil da UNIVASF, pela confiança em se entregar ao novo, ao que está por ser construído.

Aos estudantes, técnicos e gestores da UNIVASF que contribuíram com esta pesquisa, a partir de suas percepções sobre a experiência da Câmara de Assistência Estudantil.

À Pró-reitora de Assuntos Estudantis da UFRN, Profa. Janeusa Souto Trindade e toda equipe da Pró-reitoria, que me oportunizaram uma significativa experiência de Residência Social.

À professora Rosana Boullosa que, com sabedoria, simplicidade e entusiasmo, me abriu caminhos e, mais que isso, me ajudou a identificar as indagações que as situações vividas apresentam, requerendo de nós transformação.

À minha filha Sofia, pela paciência diante de minhas ausências e isolamentos.

À minha mãe, Eletrice, pelo incentivo permanente.

Ao meu amigo poeta Sérgio Murilo, pela credibilidade e “viagens poéticas”, tão fundamentais à vida.

Desistir... eu já pensei seriamente nisso, mas nunca me levei realmente a sério; é que tem mais chão nos meus olhos do que o cansaço nas minhas pernas, mais esperança nos meus passos, do que tristeza nos meus ombros, mais estrada no meu coração do que medo na minha cabeça.

CORA CORALINA

ANGELIM, Isabel Cristina Sampaio. **A construção do público pelo público no universo das políticas públicas de assistência estudantil: o caso da Câmara de Assistência Estudantil (CAE) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).** 2014. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social)–Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender a experiência da Câmara de Assistência Estudantil (CAE) da UNIVASF, instância colegiada e deliberativa no âmbito das políticas públicas de assistência estudantil (PPAE) e os processos de aprendizagem a ela conectados. Fundamenta-se numa abordagem sociocêntrica das políticas públicas, compreendendo-as como ação complexa e multiatorial para tratamento de um problema de relevância pública, a partir de instrumentos (co)ativados por diferentes atores sociais, para além do Estado. Neste sentido, a percepção deste trabalho é de que a CAE se constitui como um instrumento de políticas públicas cuja qualidade ou atributo de público é construído pelo próprio público das ações do instrumento. Para discutir a natureza do que é público, bem como suas fronteiras, apoia-se no conceito de aprendizagem, por entender que a aprendizagem é o motor da dinâmica de transformação dos problemas e das alternativas de solução em uma sociedade que ainda busca democratizar-se em suas mais cotidianas práticas sociais. A perspectiva pragmaticista adotada neste estudo aponta para o reconhecimento de que a aprendizagem não é meramente uma questão cognitiva, que acontece na mente dos indivíduos, ao invés, tem dimensão social, pois é resultante das interações que os indivíduos estabelecem entre si em torno de algo que lhes é importante e necessário. Para tanto, requer acesso e oportunidade de participação e, sendo assim, a estrutura, as relações de poder e as condições de legitimações definem as oportunidades de aprendizagem. A matriz analítica construída neste estudo, para se compreender a experiência da CAE, decorre do cruzamento das referências analíticas escolhidas, envolvendo a reconstrução da trajetória das PPAEs, identificando os fluxos e refluxos que conduzem à definição do problema da permanência no ensino superior brasileiro e à construção de alternativas de solução e a problematização das relações de força na constituição e implementação da CAE, enquanto instrumento de políticas públicas, com particular atenção aos processos de aprendizagem. Resultando na compreensão de que experiências organizacionais no âmbito das PPAEs pautadas na construção coletiva e na sua contínua problematização, a partir dos nexos com as demais políticas educacionais vigentes e com os movimentos sociais de educação poderão gerar conhecimentos e novas práticas organizacionais mais próximas às reais demandas públicas e mais alinhadas aos princípios de justiça social e democratização da educação superior.

**Palavras-chave:** políticas públicas, assistência estudantil, aprendizagem, instrumento de políticas públicas

ANGELIM, Isabel Cristina Sampaio. **A construção do público pelo público no universo das políticas públicas de assistência estudantil: o caso da Câmara de Assistência Estudantil (CAE) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)**. 2014. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

## ABSTRACT

The present work aims to understand the experience of Student Assistance Camera of UNIVASF (CAE), collegiate, deliberative instance within the framework of public policies for student assistance (PPAE), and the learning processes connected to them. It is based on a central, social approach of public policies, understanding them as multi-actor, complex action for treatment of a problem of public relevance, from instruments co-activated by different social actors beyond the State. In this sense, the perception of this work is that the CAE is constituted as a public policy instrument whose quality or public attribute is constructed by the own public of actions of the instrument. To discuss the nature of what is public, as well as its borders, based on the concept of learning, by understanding that learning is the driving force of dynamics processing problems and solution alternatives in a society that still seeks to democratize in their further day-to-day social practices more. The pragmatic perspective adopted in this study points to the recognition that learning is not merely a cognitive issue, which happens in the mind of individuals, instead, it has a social dimension, because it is the result of the interactions that individuals establish among themselves around something that is important and necessary. To do so, it requires access and opportunity for participation, therefore, the structure, power relations and conditions of legitimacy define the learning opportunities. The analytical matrix built in this study to understand the experience of CAE stems from the crossroads of analytical references chosen, involving the reconstruction of the trajectory of the PPAEs, identifying the ebbs and flows that lead to definition of the problem of permanence in Brazilian college education and construction of solution alternatives, also questioning power relations in the constitution and implementation of the CAE as a tool of public policy with particular attention to learning processes. Resulting in the understanding of what organizational experiments in the framework of HIPC based on collective construction and its continuing questioning from the nexus with the existing educational and other policies with the social movements of education can generate knowledge and new organizational practices closer to the real public demands and more aligned to the principles of social justice and democratization of college education.

**Keywords:** public policy, student assistance; learning, public policy instrument

**QUADROS**

<b>Figura 1</b>	Encruzilhada de estudo de PPAE .....	44
<b>Tabela 1</b>	Entrevistas realizadas .....	31

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ARPP	Análise Racional das Políticas Públicas
CAE	Câmara de Assistência Estudantil
CONUNE	Congresso Nacional da União Nacional dos Estudantes
CREDOC	Programa de Crédito Educativo
DCE	Diretório Central dos Estudantes
EUA	Estados Unidos da América
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PBP	Programa de Bolsa Permanência
PPAA	Políticas Públicas de Ações Afirmativas
PPAE	Políticas Públicas de Assistência Estudantil
PP	Políticas Públicas
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SUS	Sistema Único de Saúde
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	14
<b>2</b>	<b>POSICIONANDO O OLHAR METODOLÓGICO PARA UM PERCURSO PRAGMATICISTA DE PESQUISA .....</b>	21
2.1	<b>Sobre o método: um percurso pragmaticista de pesquisa .....</b>	22
2.2	<b>A construção da inferência abduzida de pesquisa .....</b>	25
2.3	<b>Objetivo de pesquisa .....</b>	26
2.4	<b>Os materiais de pesquisa .....</b>	27
2.5	<b>Os instrumentos de pesquisa .....</b>	28
2.5.1	Observação participante .....	28
2.5.2	Entrevistas .....	29
2.5.3	Questionários .....	31
2.5.4	Análise documental .....	32
2.5.5	Residência social .....	32
<b>3</b>	<b>POSICIONANDO O OLHAR ANALÍTICO: A CAE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL .....</b>	34
3.1	<b>Um conceito-guia para o estudo das políticas públicas .....</b>	34
3.2	<b>A <i>policy inquiry</i> em grandes linhas .....</b>	35
3.2.1	Políticas públicas como conhecimento em uso .....	36
3.2.2	Políticas públicas como interação entre atores .....	36
3.2.3	Políticas públicas como latas de lixo .....	36
3.3	<b>Novas possibilidades de estudo dentro da <i>policy inquiry</i> .....</b>	37
3.3.1	<i>A policy window</i> .....	37
3.3.2	A teoria da instrumentalização das políticas públicas .....	38
3.3.3	A abordagem da “mirada ao revés” .....	39
3.4	<b>Como problematizar a aprendizagem dentro dos processos de políticas públicas .....</b>	40
3.5	<b>Uma matriz analítica para as políticas públicas para entender o tipo de experiência da Câmara de Assistência Estudantil da UNIVASF ..</b>	42

<b>4</b>	<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO BRASILEIRO</b> .....	<b>46</b>
<b>4.1</b>	<b>Fluxo das políticas públicas de assistência estudantil no Brasil:</b>	
	breve inventário .....	46
4.1.1	Primeira fase das políticas de assistência estudantil .....	46
4.1.2	Segunda fase das políticas públicas de assistência estudantil .....	48
4.1.3	Terceira fase das políticas públicas de assistência estudantil .....	49
<b>4.2</b>	<b>O contexto atual</b> .....	<b>52</b>
<b>4.3</b>	<b>As principais conquistas desta trajetória</b> .....	<b>53</b>
<b>4.4</b>	<b>Os desafios ainda a superar</b> .....	<b>55</b>
<b>4.5</b>	<b>A política de assistência estudantil na UNIVASF</b> .....	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>O PÚBLICO PELO PÚBLICO: NARRANDO O CASO DA CAE – UNIVASF</b> .....	<b>60</b>
<b>5.1</b>	<b>O contexto de criação da CAE: novas configurações de público</b> .....	<b>60</b>
<b>5.2</b>	<b>O modelo de gestão da CAE</b> .....	<b>62</b>
<b>5.3</b>	<b>A CAE como instrumento de políticas públicas</b> .....	<b>63</b>
5.3.1	Coerência entre teoria implícita e teoria implícita na CAE .....	64
<b>5.4</b>	<b>A formação do público da CAE</b> .....	<b>66</b>
<b>5.5</b>	<b>A significação positiva da experiência da CAE pelos seus membros</b> .	<b>69</b>
<b>5.6</b>	<b>A experiência de atorização da CAE</b> .....	<b>69</b>
<b>5.7</b>	<b>As diferentes percepções do contexto institucional sobre a CAE e seu modelo de gestão</b> .....	<b>70</b>
<b>5.8</b>	<b>Rituais</b> .....	<b>73</b>
<b>5.9</b>	<b>Percepção dos primeiros resultados</b> .....	<b>74</b>
<b>5.10</b>	<b>A experiência de participação na UFRN</b> .....	<b>76</b>
<b>6</b>	<b>ALGUMAS NOTAS CONCLUSIVAS</b> .....	<b>78</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>84</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>89</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O que quer que seja a realidade, para além daquilo que existe, nossa percepção sobre ela (a diferença polarizada, a brutalidade coreografada, a atividade obsessiva; a forma modelada, a afluência de migrantes, a obscuridade social) resulta inevitavelmente do modo como falamos sobre ela. (GEERTZ, 2012, p.22).

A assistência estudantil vem se conformando como um importante e específico setor de políticas públicas de educação no Brasil contemporâneo. Este crescimento encontra raízes na Casa do Estudante Brasileiro em Paris, erguida no ano de 1928, para atender aos filhos da aristocracia brasileira que estudavam na capital francesa e nas repúblicas estudantis da cidade de Ouro Preto-MG, que no início do século XIX abrigavam estudantes da Escola de Farmácia e da Escola de Minas (ANDRÉS, 2011; ARAUJO, 2007), alcançando, nos dias de hoje, natureza mais universal com a implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nas instituições federais de ensino superior.

Compreender a assistência estudantil como um setor muito específico de políticas públicas para a educação não significa deixar de lado a natureza intersetorial de tais ações, pois, ao mesmo tempo, também estamos falando de políticas de desenvolvimento e combate ao desequilíbrio social. Pelo contrário, a assistência estudantil enseja uma compreensão da educação como um setor muito mais amplo de ação para a transformação social, com a busca pela construção de uma sociedade mais democrática e menos excludente.

O modo como vem sendo construído este setor tão específico de políticas públicas de educação, porém, nem sempre reflete os seus próprios propósitos. A articulação para os primeiros passos foi desencadeada a partir de reivindicações dos próprios estudantes, porém, na maioria das vezes, os padrões de implementação de tais políticas fundamentam-se na centralização dos fluxos decisórios pelos atores do governo, num movimento de cima para baixo – *top-down* – que não reflete os propósitos das ações – *bottom-up*. Por isso, nem sempre encontramos processos de construção participativa nas experiências das ações de assistência estudantil pelo país.

A participação nos processos de construção de políticas públicas pode ser problematizada a partir de duas grandes linhas, ambas vinculadas às também duas possíveis interpretações para o conceito de políticas públicas: de um lado, a participação pode ser compreendida: i) como a ação da sociedade no bojo ou no contexto da ação do governo. Do outro lado, ao compreender políticas públicas como um ii) processo multiatorial da própria sociedade, em que o governo é mais um dos atores, não obstante sua relevância, a

participação é o modo como construímos políticas públicas. Nesse último caso, políticas públicas é um constructo interpretativo que dá nome e significado a um conjunto de ações ativadas por diferentes atores que se encontram, em diferentes níveis e em diferentes momentos, ativados por um problema ou por um bem ao qual lhe atribuem a qualidade de público (BOULLOSA, 2013; 2014).

Nesta última perspectiva, a participação adquire um caráter político no modo de fazer políticas públicas, seja no que concerne aos processos de problematização ou definição pública dos problemas, seja no que concerne aos processos de construção pública das possíveis (e socialmente admissíveis) alternativas de solução. Em ambos os casos, a dimensão temporal pode e deve ser investigada, pois, tanto os problemas como as alternativas de solução são situadas e significadas continuamente. Em outras palavras, o que hoje consideramos como um problema, como nesse caso, é a falta de assistência para o estudante que ingressa na Universidade sem recursos de diferentes naturezas para se manter. É um problema fruto da nossa época, do modo como construímos o mundo, como o pensamos, como projetamos o seu futuro. O mesmo raciocínio vale para as alternativas de solução como, em nosso caso, são as ações de assistência estudantil.

A assistência estudantil pode ainda ser vista como parte de um conjunto teórico em políticas públicas que defende uma melhoria específica e situada de contextos sociais problemáticos que se mostrem incapazes de apresentar melhorias significativas sem uma intervenção direta de aceleração da transformação social desejada. Trata-se do conjunto teórico das ações afirmativas que se caracterizam, em grandes linhas, por promover uma desigualdade positiva para diminuir uma desigualdade negativa. Por óbvio, esta compreensão carrega consigo um forte componente ideológico, o da reparação e responsabilização social com o qual esta pesquisa se alinha.

Este alinhamento pode ser concretamente percebido na experiência profissional atual da autora como Pró-reitora de assistência estudantil em uma universidade federal do interior do país: a UNIVASF. A sua posição como pesquisadora, portanto, está contida na pesquisa e orientou a construção da inferência de pesquisa que ensejou este trabalho. Essa orientação encontra raízes metodológicas no pragmatismo sociológico que propõe, como diria Lucrecia Ferrara (1987), a construção de inferências de pesquisa a partir da realidade concreta do pesquisador, num movimento que Pierce (1974) chamou de abdução. A abdução é um movimento para a construção de inferências de pesquisa que se diferencia da indução e da dedução, formas clássicas de construção de inferência.

A busca pela construção de conhecimento útil à ação de transformação social permitiu construir uma inferência de pesquisa a partir da realidade profissional da autora. Dentre os principais desafios que envolvem o fazer da assistência estudantil, encontra-se a ação mais específica de construção e implementação da Câmara de Assistência Estudantil (CAE) da UNIVASF, aqui problematizado como um instrumento de políticas públicas. Este enquadramento teórico permite desvelar a suposta neutralidade dos instrumentos de políticas públicas, levando a que o olhar sobre a experiência da CAE na UNIVASF alcance as relações de poder que tal instrumento cristaliza ou transforma.

A construção da CAE vem se pautando em um processo participativo de constituição do que é público, de quem é o público, de qual problema público busca-se ajudar a governar e a alternativa de solução pública que são gerados naquela pequena arena. A redundância no uso do termo público explica-se pelo próprio título deste trabalho: a construção do público pelo público. Em outras palavras, significa a assunção de um objeto de pesquisa; a CAE, para a discussão mais geral sobre a natureza e as fronteiras do que é público em um processo de políticas públicas como o da assistência estudantil.

As motivações iniciais para a realização deste estudo relacionavam-se à polifonia discursiva sobre as Políticas Públicas de Assistência Estudantil (PPAE) na UNIVASF, tendo em vista diagnóstico realizado pela autora, no período de 2009 a 2012, acerca dos significados atribuídos pelos estudantes a tais políticas no qual mais de metade dos estudantes classificou as PPAEs como uma ação generosa do Estado para com os mais pobres, contra um percentual bem menor que considera as PPAEs dever do Estado e direito do cidadão. Todavia, a implantação da CAE na UNIVASF em janeiro de 2013, após uma luta iniciada em 2009 e os aportes teóricos trabalhados durante o curso de mestrado, do qual esta dissertação é parte integrante, levaram a uma mudança do objeto deste estudo, que passou a ser a experiência da referida Câmara e os processos de aprendizagem a ela conectados.

Apesar de a Câmara ter pouco menos de um ano e meio de existência sua dinâmica tem se revelado muito intensa. Foram mais de vinte reuniões realizadas até março deste ano, com deliberações que influenciaram alterações em diversos editais dos processos seletivos do programa de assistência estudantil da UNIVASF no ano de 2013, além da influência decisiva que teve sobre o modelo de gestão dos restaurantes universitários e a elaboração da política de residência e transporte estudantil. Assim, considera-se que essas dinâmicas da CAE relacionam-se com processos de aprendizagem que vêm provocando mudanças nos padrões

de implementação das políticas públicas de assistência estudantil na UNIVASF, e que poderão influenciar mudanças desses padrões em outras universidades federais brasileiras.

A percepção inicial deste trabalho é de que a CAE se constitui como um instrumento de políticas públicas cuja qualidade ou atributo de pública é construído pelo próprio público das ações do instrumento. É preciso ainda reforçar a compreensão de que este objeto de pesquisa, a CAE, continuou sendo construído também durante este processo de pesquisa. Com isso, pode-se dizer que ele foi ao mesmo tempo, objeto de estudos, campo empírico (pois se fez muitos estudos de campo nele e sobre ele), mas também foi, de certa forma, objetivo de intervenção deste mesmo estudo, que subsidiou teórica e metodologicamente a ação da autora como gestora social durante todo este tempo no qual exerce a dupla função, nada contraditória, de profissional e de acadêmica.

Para discutir a natureza do que é público, bem como suas fronteiras, buscou-se apoio no conceito de aprendizagem, por entender que a aprendizagem é o motor da dinâmica de transformação dos problemas e das alternativas de solução em uma sociedade que ainda busca democratizar-se em suas mais cotidianas práticas sociais. Neste sentido, se lançar à compreensão da aprendizagem manifesta em experiências em curso de construção coletiva nas políticas públicas de assistência estudantil, como pretende este estudo, poderá contribuir para ampliar o campo de estudo dessas políticas a partir da inserção da aprendizagem como elemento explicativo dos padrões atuais de implementação das políticas públicas, notadamente daquelas experiências participativas. Com efeito, sendo objetivo deste estudo, compreender os processos de aprendizagem na UNIVASF conectados à experiência da Câmara de Assistência Estudantil, assume-se a premissa de que experiências organizacionais pautadas na construção coletiva, isto é, na interação participativa entre os atores “do” governo e atores “de” governo, resultam mais facilmente em padrões de implementação de políticas públicas mais próximas às reais demandas públicas.

Como objetivo geral, este trabalho pretende oferecer subsídios à reflexão sobre os padrões de implementação das PPAEs no atual contexto de democratização do ensino superior brasileiro, colocando a experiência da CAE/UNIVASF, enquanto instrumento de PPAE, à disposição de outras instituições federais de ensino superior.

O campo de estudos das políticas públicas de assistência estudantil tem-se expandido, diante mesmo da expansão dessas políticas nas instituições de ensino superior, em que se observa a prevalência da abordagem *estadocêntrica*, seja nos estudos que objetivam chamar atenção sobre a necessidade de aperfeiçoamento de tais políticas em termos do incremento das

ações por meio da ampliação do orçamento público, seja naqueles estudos que enfatizam a funcionalidade das PPAEs para o capitalismo, e para os quais essas políticas servem apenas para amenizar os efeitos perversos desse modelo econômico-político. Observa-se que essas tendências não vêm se prestando a colocar em análise os processos de aprendizagem associados aos padrões de implementação dessas políticas, apesar do amplo reconhecimento da aprendizagem como elemento fundante de experiências de construção coletiva ou de participação e controle social.

Com efeito, a questão da participação social nos processos de gestão das PPAEs, assim como a questão da dimensão simbólica da permanência dos estudantes na universidade, e conseqüentemente a análise dos processos de aprendizagem no âmbito das PPAEs, configuram, para este trabalho, indagações advindas dos atuais processos de implementação dessas políticas, constituindo-se, portanto, desafios postos aos atores envolvidos em tais processos.

A abordagem ora pretendida sobre as PPAEs funda-se na compreensão de que políticas públicas são constructos interpretativos resultantes da interação social, conflituosa ou não, entre atores “do” e “de” governo, neste caso, dirigentes, gestores, estudantes, técnicos, movimentos sociais, dentre outros. Assim, espera-se, com este estudo, contribuir com a construção de conhecimentos ou saberes que, partindo das indagações oriundas dos processos de implementação dessas políticas, possam ser úteis a esses processos, especialmente àqueles que se assentem em experiências de mudanças dos padrões convencionais, isto é, que vivenciem ou almejem a construção coletiva via participação social dos atores, e nos quais há troca de saberes entre gestores e usuários das PPAEs.

A perspectiva pragmaticista adotada neste estudo aponta para o reconhecimento de que a aprendizagem não é meramente uma questão cognitiva, que acontece na mente dos indivíduos, ao invés, tem dimensão social, pois é resultante das interações que os indivíduos estabelecem entre si em torno de algo que lhes é importante e necessário. Todavia, o aprendizado requer acesso e oportunidade de participação e, sendo assim, a estrutura, as relações de poder e as condições de legitimações definem as oportunidades de aprendizagem. Nesse sentido, Dewey (2007, p. 84) lembra:

Para que haja um número maior de valores em comum, todos os membros do grupo têm que ter oportunidades iguais para aquele mútuo dar e receber. Deve haver uma grande variedade de empreendimentos e experiências para serem compartilhados. De outra maneira, as influências que educam uns para serem senhores, educam outros para serem escravos.

Para responder ao objetivo geral e às questões a ele correlacionadas (objetivos específicos), de acordo com a abordagem da Sociologia Pragmaticista, optou-se por começar este trabalho apresentando-se o duplo posicionamento da autora, metodológico e analítico, para em seguida reconstruir a história das PPAEs à luz do seu posicionamento analítico.

### **A estrutura da dissertação**

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, além deste introdutório e da conclusão. No primeiro, foram apresentados o contexto geral do problema de pesquisa, a posição da pesquisadora, ainda que em breves linhas, bem como os objetivos do trabalho, e a apresentação do seu posicionamento metodológico. Este posicionamento está alicerçado no método pragmaticista sociológico de pesquisa. Para o pragmaticismo sociológico o melhor caminho para se construir ciência viva, ou seja, útil à transformação social, é ancorá-la na realidade, a partir da construção de inferências de pesquisa pela forma da abdução. Além disto, este caminho propõe a vinculação da aprendizagem à experiência e que orienta o percurso metodológico deste estudo com base na inferência abduzida de pesquisa, onde o conhecimento está intrinsecamente vinculado à experiência, decorrendo de indagações que subjazem as situações vivenciadas pelos indivíduos nas suas práticas cotidianas, e que se constitui como conhecimento útil à vida real das pessoas. Também nesse capítulo são detalhados os objetivos, bem como os materiais e instrumentos de pesquisa utilizados para abordagem do objeto deste estudo, que como se observa, caracteriza-se pela adoção de diferentes técnicas de apreensão do objeto, numa perspectiva multimétodo, e onde a experiência da própria autora constitui-se um dos materiais de pesquisa

O segundo capítulo busca apresentar o posicionamento analítico desta pesquisa. Para isso, apresenta o campo de estudo das políticas públicas a partir da escola da *policy inquiry* (REGONINI, 2001), com maior ênfase sobre as abordagens da mirada ao revés (BOULLOSA, 2013), da instrumentalização das políticas públicas (LASCOUMES; LE GALES, 2009) e da abordagem social da aprendizagem (DEWEY, 2011). O resultado desejado foi a construção de um olhar analítico que fosse profundamente conectado com o olhar metodológico, que tem no seu núcleo central a Sociologia Pragmaticista. Ainda nesse núcleo central tem-se a *policy inquiry* que compreende políticas públicas como construtos sociais, ou seja, como ação resultante da interação de diferentes atores sociais.

O terceiro capítulo apresenta a trajetória das PPAEs nas instituições federais e mais especificamente na UNIVASF, a partir de três fases, contemplando desde as primeiras expressões dessas políticas, até o momento atual e os seus desafios. Em que se observam mudanças importantes nos padrões de implementação dessas políticas, com visível aperfeiçoamento e elevação do nível de eficácia, mas que ainda tem muitos desafios para sua consolidação. Essa cartografia das PPAEs é elaborada tomando-se como referência a *policy window*, abordagem que contribui para compreender os fluxos que colocaram tais políticas na agenda pública, que também se soma ao campo analítico deste estudo, porém em menor medida.

O quarto capítulo apresenta o caso da UNIVASF, mais exatamente a experiência da Câmara de Assistência Estudantil à luz do percurso de pesquisa, por meio dos dados construídos ou coletados na pesquisa empírica. Assim, são apresentados os significados atribuídos pelos atores envolvidos no campo de estudo, desde dirigentes, até estudantes; bem como as dinâmicas de aprendizagem conectadas a essa experiência, seus primeiros resultados e desafios. Também é abordada, ainda que brevemente, a experiência de participação social na gestão das PPAEs na UFRN, observada durante a experiência de residência social da autora, como parte do programa do mestrado que este estudo integra.

Na conclusão, retomam-se rapidamente alguns efeitos e desafios da experiência da CAE na UNIVASF para sinalizar que experiências de construção coletiva e de participação social se dão de modo contínuo, pois estão em permanente processo de feitura, onde avanços e reveses se intercalam, mas que, são bases imprescindíveis para construção de conhecimentos úteis à vida real das pessoas e coletividades.

## **2 POSICIONANDO O OLHAR METODOLÓGICO PARA UM PERCURSO PRAGMATICISTA DE PESQUISA**

Neste capítulo serão apresentados os caminhos do pensamento e das práticas de pesquisa percorridos para o estudo das Políticas Públicas de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Vale do São Francisco, com particular atenção para a Câmara de Assistência Estudantil. A CAE é provavelmente o principal instrumento de tal política e o seu desenho e implementação se deu a partir de um processo participativo de coprodução com os principais atores que motivam a sua existência: os estudantes.

Esse percurso de estudos caracteriza-se pelo seu forte alinhamento metodológico à Sociologia Pragmaticista. Por isso, começa-se a apresentação deste trabalho, ou melhor, deste relatório final de pesquisa dissertativa, com um capítulo dedicado à apresentação do posicionamento metodológico aqui adotado. Isto justifica-se pelo interesse em demarcar, desde o princípio, o lugar de se está falando em termos de como se aprende e acredita-se que se faz ciência.

A sociologia pragmaticista reforçou ainda a assunção da centralidade do conceito de público como constituído do agir público que orientou, sejam os percursos desta pesquisa, como também os percursos do próprio objeto central de pesquisa: a CAE. Este reforço foi fundamental pela própria posição que a autora teve na construção do objeto, já que desde o ano de 2012 assumiu a condição de pró-reitora de assistência estudantil da universidade em questão. Em outras palavras, o objeto de pesquisa e o processo de pesquisa, de certa forma, foram sendo construídos quase que paralelamente, pelo menos por um certo período, pois, se a CAE funciona desde 2013, o curso de mestrado teve início em 2012.

A ideia de estudar o que vinha sendo feito com um coletivo no qual a autora estava e ainda está incluída, também pode ser muito bem acolhida pelo contexto metodológico da Sociologia Pragmaticista. Em primeiro lugar pela forma de construção de inferência de pesquisa proposta por Pierce (1974): a abdução.

A abdução é uma terceira forma de inferência de pesquisa, ao lado da dedução e da indução, que permite a construção de perguntas a partir de situações concretas vivenciadas pelo pesquisador. De certa forma, portanto, do ponto de vista da academia, Pierce (1974) proporciona o suporte de método para experiências e percursos de pesquisa como este.

Já o pragmaticismo defende que conhecimento produzido só ganha sentido social se puder ser considerado útil à transformação social – eis porque propõe indagações acerca de questões concretas do mundo da vida, portanto, “na” e “pela” experiência, aonde a realidade

vai sendo modificada, a partir da inferência abduzida em que as ideias vão sendo testadas na própria experiência. Tais inferências devem ser constituídas no movimento da experiência, como frutos da indagação que se tem sobre essa mesma experiência. Essas devem ser testadas associando fatos inicialmente dissociados para serem finalmente validadas, permitindo a reconstrução da experiência. Como veremos no próximo capítulo, a filiação metodológica à Sociologia Pragmaticista acabou também por orientar a construção do olhar analítico deste trabalho. Assim, a compreensão de políticas públicas deu-se no contexto da escola da *policy inquiry* que também compartilha dos preceitos pragmaticistas.

Com efeito, os inter cruzamentos ora propostos se nutrem da compreensão de que as políticas públicas se transformam e transformam a realidade a partir dos processos de atorialização os quais, por sua vez, são motivados por situações que geram indagações, provocando os atores a construir soluções, isto é, construir conhecimentos úteis.

Neste sentido, este estudo pretende compreender as PPAEs como fluxos de indagações que num processo contínuo de interações entre atores, os problemas de relevância pública são definidos/etiquetados, e soluções são apresentados, processo esse aqui denominado de atorialização (BOULLOSA, 2013).

## **2.1 Sobre o método:** um percurso pragmaticista de pesquisa

A Sociologia Pragmaticista pode ser compreendida como um contexto metodológico pragmaticista de análise do fato social. Como explica Durkheim, “[...] o pragmaticismo propõe posicionar o olhar em direção aos resultados, às consequências, aos fatos, em que o pensamento está ligado à existência, diferenciando-se, portanto, do racionalismo tradicional que separa o pensamento da existência.” (DURKHEIM, 2004a, p. 73). Com isso, assume-se a não existência de verdades universais, pois estas são sempre contextuais às sociedades que as produzem.

A tradição do pensamento pragmaticista é o resultado dos trabalhos do filósofo e semiótico Charles Pierce (1839-1910), do filósofo e educador Jonh Dewey (1859-1952) e do filósofo e psicólogo George Herbert Mead (1863-1931). Para todos eles, conhecimento e prática estavam profundamente relacionados. Nesse contexto, Durkheim (2004b, p.175) esclarece que segundo o pragmaticismo “[...] o conhecimento é essencialmente um plano de ação, que propõe fins práticos a atingir.”

Pierce foi o primeiro deles a defender a forma da abdução para a construção de inferências de pesquisa que fossem capazes de produzir transformação social. Ele estimulava

a construção de perguntas de pesquisa a partir de problemas encontrados nas experiências concretas dos pesquisadores. Para ele, a dúvida era um atributo do indivíduo, ou seja, era parte de sua natureza. E para dar vazão a esta natureza, o homem deveria construir inferências de pesquisa a partir de sua própria realidade, de sua própria experiência, de sua própria existência. Para Pierce, “[...] pensamos porque duvidamos”, pois do contrário, se temos certeza de algo, não teremos dúvidas e conseqüentemente não faremos esforço para esclarecer nossas dúvidas, tampouco agiremos tentando solucionar os problemas que determinaram a dúvida. Desse modo, a dúvida gera ideias que geram a ação, e juntas geram o conhecimento (DURKHEIM, 2004c, p. 54).

Anos mais tarde, Dewey, que concordava com Pierce, passa a discordar em um ponto: para ele, a dúvida não era um atributo do homem, mas, sim, da situação na qual o homem se encontrava. Em outras palavras, a dúvida era sempre o resultado de uma interação entre homens. Os homens, portanto, interrogavam-se porque a interrogação era um atributo da situação social em que se encontravam. Com isto, ele defende que o homem duvida sempre em uma comunidade de indagadores – o que, mais tarde, vai ensejar muitos estudos sobre a abordagem social da aprendizagem e, mais adiante, sobre comunidades de prática. Neste sentido, Dewey (2011, p. 82) considera que o conhecimento deve se aproximar da experiência cotidiana, da vida prática e se dá na continuidade da experiência e sua aplicabilidade volta-se ao que está ainda sucedendo e não ao que já passou.

Assim, compreender as PPAEs na UNIVASF, a partir da Sociologia Pragmaticista, possibilita olhar essa realidade de um ângulo que lança luz aos desafios presentes nos processos de implementação dessas políticas públicas, conduzindo a buscar alternativas de solução a esses desafios. Ou seja, interpretar os processos de implementação das PPAEs na UNIVASF por intermédio da Sociologia Pragmaticista justifica-se pela necessidade de construir conhecimentos que sejam efetivamente úteis às experiências práticas vivenciadas na UNIVASF, na atualidade.

As PPAEs vivem na atualidade processos de expansão e transformações ativados por atores “do” e “de” governo, a partir de ações e intenções que refletem o reconhecimento dessa multiatorialidade acerca da relevância pública do problema da desigualdade social nas condições de acesso e permanência no ensino superior federal. Tais processos são observados através do maior aporte de recursos do fundo público, nos últimos dez anos, em programas e ações de assistência estudantil nas IFES, como também por meio das mudanças nas formas ou padrões de implementação e significados atribuídos àquelas políticas.

Com efeito, as mudanças em curso nos padrões de implementação, isto é, nas formas de ver e fazer as PPAEs na UNIVASF sugerem indagações sobre padrões tradicionais e motivam a necessidade de explicar essa realidade, mas, sobretudo compreender os processos de aprendizagem conectados a tais mudanças. Espera-se com isso estimular outras interpretações, complementares ou opostas, motivadas, quem sabe, pelas lacunas da interpretação ora apresentada.

O envolvimento da autora com os processos gestionários das PPAEs na UNIVASF é decorrente do fato da mesma ter sido lotada, como assistente social, desde seu ingresso em tal organização, no setor responsável por tais políticas. Mas, principalmente pela sua identificação pessoal e profissional<sup>1</sup> com os princípios de justiça social e democratização do ensino superior, explicitados nos discursos multiatoriais sobre as PPAEs. Além disso, o fato da autora exercer atualmente o cargo de pró-reitora de assistência estudantil conduz a que este estudo revista-se de grande interesse pessoal, que espera avançar no sentido de construir conhecimentos que sejam úteis, isto é, que possam resultar em respostas aos desafios vivenciados na experiência prática da gestão de tais políticas na UNIVASF.

Nesse sentido, a abordagem Sociológica Pragmaticista apresenta-se como o método, por excelência, para que se possa pensar as PPAEs na UNIVASF não no sentido contemplativo, característico do dogmatismo, mas sim a partir de uma razão pessoal, que tem a finalidade de obter respostas para os desafios do tempo presente no âmbito dessas políticas, afinal:

Não há em nós razão impessoal, há um intelecto que é uma função viva, em estreita relação com as outras funções vivas que constituem nosso pensamento. Quando procuramos a verdade, é sempre em vista de uma finalidade, mas cientes de que as verdades humanas são fugazes, temporárias, perpetuamente em via de transformação. (SHILLER, 1907 apud DURKHEIM, 2004d, p.75-76 ).

Assim, espera-se contribuir para ampliar e diversificar o conhecimento sobre as PPAEs, a partir de um conhecimento historicamente determinado e limitado, considerando que “[...] a capacidade de julgamento da realidade não é privilégio do olhar científico e que outras racionalidades podem explicar a realidade e todas essas explicações, por serem situadas historicamente, são finitas, limitadas e passíveis de contínuas transformações.” (FISCHER, 1996, p. 7).

---

<sup>1</sup> O código de Ética do Assistente Social e o Projeto Ético-Político do Serviço Social têm como um dos seus princípios fundantes a defesa intransigente da democracia e dos direitos humanos e sociais.

Com efeito, o estudo ora apresentado move-se a partir de dúvidas que subjazem aos processos vivenciados na UNIVASF no âmbito das PPAEs, mas também dúvidas relativas aos padrões de implementação das PPAEs no seu atual contexto de expansão nas IFES brasileiras. Daí tratar-se de um estudo que se utiliza do método indutivo, isto é, que parte de um caso particular (as PPAEs na UNIVASF) em direção a uma situação geral (as PPAEs nas IFES brasileiras).

Quanto à finalidade, este estudo tem natureza mista: prescritiva e descritiva, sendo muito mais prescritivo, isto é, orientado à resolução de problemas, do que descritivo, pois mais do que explicar e interpretar os processos de implementação das PPAEs na UNIVASF, pretende colocar em análise o COMO as PPAEs deveriam ser.

Por fim, cumpre lembrar que a utilização das ideias da escola da *policy inquiry* também utilizada neste estudo como método, juntamente com a Sociologia Pragmaticista, possibilitam enxergar o fenômeno estudado de perto, por dentro, isto é, a partir da experiência e para a experiência, respondendo indagações gestadas na experiência coletiva cotidiana.

## **2.2 A construção da inferência abduzida de pesquisa**

Ao adotar o método da Sociologia Pragmaticista para abordagem das PPAEs demarca-se a posição da autora acerca do fazer científico, que neste caso implica uma tomada de posição frente aquilo que considera problemático que gera dúvidas e que assume como objeto ou campo de pesquisa, dizendo respeito à sua própria experiência.

Tomando como referência o pensamento pragmaticista peirceano, Ferrara (1987a, p. 2) lembra que a dúvida condiciona o argumento dedutivo, criando a base para um novo conhecimento, o qual provoca a reversão de hábitos de conduta em que a experiência e a “coisa viva” são os únicos meios capazes de ensinar, isto é, de produzir uma ideia nova. Para tanto, adverte:

É necessário que a dedução se aproxime da experiência, da coisa viva e sofra o impacto da abdução; a lei, a terceiridade encontra seu elemento corretivo na abdução sugerida pela experiência, na possibilidade da primeiridade e, ambas, dedução e abdução, constituem dois dos pilares do raciocínio que sustentam o pragmatismo peirceano. (FERRARA, 1987a, p. 2).

Ciência e experiência são, mutuamente, reflexo e refração, em que a apreensão da realidade não é simplesmente descritiva, mas necessariamente interpretativa e fruto da realidade e em que um corpo de conceitos gerais é dinamicamente re-conceituado dentro de um amplo corpo de experiências que estabelece, entre as ideias, um novo sistema de relações. (FERRARA, 1987b, p. 2).

Já a indução ou secundidade, etapa em que a pergunta feita à natureza se concretiza, ou seja, em que acontece a pesquisa controlada dos fatos, é também a etapa em que se testam as ideias no território do aqui e do agora da experiência vivida. Neste território de aprendizagem fértil e constante, os fenômenos adquirem identidade e representação pela variação da própria experiência por intermédio da mediação sógnica, em que o índice, ou o sinal de um fato realmente existente, degenerado e experimentável sugere uma investigação controlada a partir da combinação imprevista e da associação de fatos inicialmente dissociados. (FERRARA, 1987c, p.3).

Para Ferrara, a secundidade deixa de ser uma simples comprovação de teorias e, sob o impacto repertorial, passa a ser um momento de descoberta da experiência que nos envolve no cotidiano:

A indução supõe certa concessão necessária à fragmentação, não é recuperação total da experiência, mas abre nela uma fratura pela qual se introduz o juízo perceptivo e a própria historicidade do sujeito através de associações e inferências entre juízos. Por aí, o fenômeno presente, o aqui e agora da experiência se cola ao tempo passado, à história, à interpretação de um repertório. (FERRARA, 1987d, p. 5).

Finalmente à dedução ou terceiridade cabe justificar, não só a relevância, mas, sobretudo, pela generalização, avaliar o potencial das ideias, produzidas a partir da abdução, propondo uma leitura inusitada da experiência e identificando uma descoberta do novo.

As ideias gestadas na própria experiência da autora, a partir do primeiro esforço de interpretação ou de abdução, nortearam a composição da pergunta de pesquisa – **como se dão os processos de aprendizagem na experiência da Câmara de Assistência Estudantil e como os conhecimentos gerados estruturam e influenciam a gestão das PPAEs na UNIVASF** – que, na etapa seguinte de dedução, foram sendo testadas na própria experiência, onde fatos até então despercebidos foram sendo desvelados e conectados a outros, avançando no sentido da generalização e da validação do potencial das ideias iniciais que foram se expandido e se modificando, no processo mesmo de abdução induzida, para revelar o novo, isto é, novas interpretações da experiência vivenciada.

### **2.3 Objetivos de pesquisa**

A inserção das PPAEs na agenda pública brasileira na atualidade, leva a necessidade de estudá-las, avaliar sua efetividade, seus impactos e sustentabilidade, mas, sobretudo

compreendê-las a partir das novas questões que se apresentam com as mudanças em curso nas formas, significados e transformações causadas por e nos seus instrumentos e os processos de inovação e de aprendizagem conectados a essas mudanças.

Com efeito, **o objetivo geral deste estudo é oferecer subsídios à reflexão sobre os padrões de implementação das PPAEs no atual contexto de democratização do ensino superior brasileiro, colocando a experiência da CAE/UNIVASF, enquanto instrumento de PPAE, à disposição de outras IFES.**

Para tanto, os objetivos específicos deste estudo foram:

1. Construir um percurso de pesquisa pragmaticista que permitisse, ao mesmo tempo, estudasse o objeto CAE problematizando-o como um instrumento de políticas públicas e reforçasse a sua própria construção, visto a posição da autora como parte de tal processo;
2. Compreender e discutir a construção das políticas públicas da assistência estudantil no Brasil;
3. Discutir os processos de construção nas políticas públicas de assistência estudantil na UNIVASF;
4. Reconstruir e analisar a experiência da CAE como um instrumento de políticas públicas, com particular atenção aos seus processos de aprendizagem.

## **2.4 Os materiais de pesquisa**

Os materiais de pesquisa para este percurso pragmaticista foram: os discursos explícitos contidos em referências bibliográficas e documentos sobre o tema e o problema em questão; os discursos implícitos contidos nas práticas dos atores envolvidos nos processos e práticas levadas em consideração; as práticas de gestão da autora na Pró-reitoria de Assistência Estudantil na UNIVASF; a experiência de construção coletiva da CAE; a experiência da autora como gestora social; bem como a experiência da residência social.

Assim, os materiais de pesquisa são a própria experiência da autora compartilhada com outros atores sociais na UNIVASF, mas também na residência social vivenciada na UFRN; o objeto em si deste estudo, isto é, as PPAEs, assim como os discursos e opiniões sobre os processos de implementação dessas políticas públicas e os documentos e textos relativos a tais políticas no âmbito da UNIVASF. Esses materiais foram constituídos por

intermédio de diferentes técnicas de coleta de dados, sendo essa estratégia de triangulação ou de mestiçagem de técnicas fundamentada na necessidade de compreender o fenômeno estudado a partir de diferentes meios, os quais se retroalimentam enriquecendo a interpretação e buscando reforçar os resultados deste estudo.

A experiência da autora no campo empírico deste estudo se configura material de pesquisa na medida em que tal estudo se orienta pelo método sociológico pragmaticista, o qual vincula conhecimento e experiência, sendo assim considerar a experiência como material de pesquisa é não somente possível, mas absolutamente necessário.

Vale ressaltar que, até mesmo o objetivo deste estudo também foi objeto de campo, pois foi se constituindo durante o percurso de pesquisa, a partir da observação da realidade, da escuta das narrativas dos atores, da análise documental, concomitantemente à reflexão dos aportes teóricos trabalhados durante a trajetória acadêmica do mestrado que integra este estudo.

## **2.5 Os instrumentos de pesquisa**

Os instrumentos de pesquisa incluem as técnicas de observação participante, entrevista coletiva, análise documental e bibliográfica, questionários e a Residência social.

É importante registrar que, assim como a própria autora, todas as pessoas que participaram das atividades empíricas deste estudo têm relação direta ou indireta com as PPAEs na UNIVASF e, em alguns casos, muito diretamente com a experiência específica da Câmara de Assistência Estudantil que é o foco deste estudo.

Para a análise e interpretação dos materiais de pesquisa utilizou-se a análise de conteúdo e a análise de discurso. A análise de conteúdo remete, segundo Patton (2002, p. 453), ao esforço de criação de sentido, buscando identificar consistências e significados centrais a partir da escolha de unidades de análise (palavra, expressão, frase, parágrafo) e categorias para análise (aberta, fechada ou mista) e que tem como resultado da análise a interpretação dos sentidos, significados, comparações, causas, consequências e relações.

Já a análise de discurso remete ao exame de como a linguagem (definida de forma ampla) constrói o fenômeno social e não como ela o revela, afinal a atividade discursiva é constitutiva do mundo social e não, necessariamente, uma via para entendê-lo. Neste sentido, textos (escritos, falados, palavras, imagens, símbolos, artefatos etc.) são os blocos de construção do discurso e a manifestação palpável dele, a partir da pragmática em que o discurso se dá num contexto de ação e interação simbólica. (PUTNAM; FAIRHURST, 2001).

#### 2.4.1 Observação participante

O paradigma interpretacionista fundamenta a observação participante no encontro do interacionismo simbólico e a etnografia. Tal paradigma caminha no sentido oposto ao paradigma positivista, defendendo o valor da subjetividade na interpretação da realidade, em que a definição intencional de amostras revela que não há uma preocupação em alcançar dados generalizáveis, pois o que interessa é a visão de mundo dos sujeitos, obtida em circunstâncias reais, não arranjadas ou simuladas. Ademais, por meio da observação participante o pesquisador tem a oportunidade de formular conceitos gerais relativos ao seu problema de investigação, como também de consolidar ou aperfeiçoar sua própria representação da realidade. (VERGARA, 2012a, p. 79).

Com efeito, a observação participante neste estudo deu-se de forma natural e semiestruturada na prática cotidiana na Pró-reitoria de Assistência Estudantil (PROAE), em especial, nas reuniões da CAE. Ambiências compartilhadas pela autora, que neste caso assumiu a postura de participante-observadora, numa espécie de observação autoetnográfica. (ALVESSON, 2003; BARROS, LEHFELD, 1986 apud VERGARA, 2012b, p. 80).

Vale ressaltar que, uma vez ciente da posição de participante-observadora, a autora não considerou necessário buscar formas de distanciamento ou de estranhamento frente às coisas observadas, uma vez que ao adotar o método sociológico pragmaticista como mirante, tal estranhamento não é tão importante quanto o paradigma positivista; ao invés, considerou-se fundamental assumir e valorizar os vínculos com as coisas e fatos observados.

A observação participante deu-se durante todo o percurso de pesquisa, tanto nas reuniões da CAE, quanto no dia-a-dia da Pró-reitoria de Assistência Estudantil da UNIVASF e na Pró-reitoria de Assuntos Estudantis da UFRN, compreendendo o período total de janeiro de 2013 a março de 2014.

Através da observação os dados e impressões foram sendo anotados e analisados ou refletidos à luz do método pragmaticista e demais abordagens constitutivas do quadro teórico deste estudo. Assim, comportamentos não verbais, como também comportamentos linguísticos, da própria autora e dos demais atores sociais envolvidos, foram observados e analisados simultaneamente, afinal, a observação tinha uma intencionalidade premeditada de responder a pergunta de pesquisa, por isso não significava simplesmente olhar as coisas, mas, sobretudo, compreendê-las.

#### 2.5.2 Entrevistas

Para May (2004a, p. 145), “[...] as entrevistas geram compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas [...]” Nesse sentido, essa técnica apresenta forte aderência ao método pragmaticista adotado neste estudo.

A entrevista coletiva, por sua vez, é uma técnica que se diferencia da entrevista individual que envolve geralmente apenas duas pessoas, isto é, um entrevistador e um entrevistado, podendo, no caso da entrevista coletiva, ter um ou mais entrevistadores e necessariamente mais de um entrevistado.

Para Vergara (2012b, p. 17) “[...] o que emerge neste tipo de entrevista é mais influenciado pela natureza social do encontro, do que pela perspectiva individual.” Enquanto May (2004b, p. 149) afirma que a entrevista semiestruturada “[...] permite ao entrevistado responder perguntas dentro da sua própria estrutura de referências [...]” denotando que tal instrumento ou técnica de coleta de dados pauta-se pela flexibilidade e busca do significado na concepção do entrevistado.

A técnica da entrevista coletiva foi adotada visando promover uma discussão ampliada/conjunta de tópicos específicos com integrantes da CAE, resultando em um dos momentos mais ricos da pesquisa empírica deste trabalho, devido ao aprofundamento dos tópicos debatidos. Nesse sentido, caracterizou-se como uma experiência de aprendizagem individual e coletiva, e, em especial, por ter se configurado como um momento de autoavaliação coletiva da experiência da CAE na UNIVASF, tendo sido inclusive registrada em meio audiovisual e se constituindo fonte importante da referida experiência.

A estrutura semiaberta ou semiestruturada da entrevista coletiva possibilitou a recomposição do roteiro inicialmente previsto, enriquecendo, assim, a experiência da entrevista coletiva, como também o universo de informações sistematizadas neste estudo.

Ao todo foram realizadas 16 entrevistas, sendo uma coletiva, com 8 membros da CAE, e 14 entrevistas individuais com membros da UFRN, sendo 2 gestores, 7 técnicos e 6 estudantes, conforme quadro 2.

**Tabela 1** - Entrevistas realizadas

<b>Entrevista realizadas</b>		
<b>Data</b>	<b>Código do entrevistado</b>	<b>Meio</b>
23/11/2013	(entrevista coletiva)	Presencial
15/01/2014	01	Presencial
16/01/2014	02	Presencial
21/01/2014	03	Presencial
22/01/2014	04	Presencial
23/01/2014	05	Presencial
24/01/2014	06	Presencial
24/01/2014	07	Presencial
27/01/2014	08	Presencial
28/01/2014	09	Presencial
28/01/2014	10	Presencial
28/01/2014	11	Presencial
30/01/2014	12	Presencial
31/01/2014	13	Presencial
03/02/2014	14	Presencial
04/02/2014	15	Presencial

Fonte: Elaboração própria, 2014.

### 2.5.3 Questionários

Diferentemente da entrevista coletiva que se restringiu aos componentes da Câmara de Assistência Estudantil, a aplicação dos questionários voltou-se a uma população amostral da comunidade acadêmica da UNIVASF, em que participaram diferentes sujeitos/atores sociais: reitor, vice-reitor, pró-reitores diretores, docentes, técnicos administrativos e discentes, totalizando 32 participantes.

Embora a técnica de questionários seja mais comumente adotada em pesquisas quantitativas, a motivação para aplicação da referida técnica neste estudo, cuja natureza é

essencialmente qualitativa, deve-se à necessidade de complementariedade a outras técnicas como a observação, a análise documental, entre outras de natureza mais qualitativa.

O questionário aplicado foi do tipo aberto, por isso mesmo mais voltado à abordagem qualitativa dos temas tratados, sendo enviado aos sujeitos da pesquisa por meio eletrônico, *e-mail*, juntamente com uma carta explicativa sobre o estudo, sua natureza e objetivo. O conteúdo dos questionários referia-se aos processos e experiências de implementação das PPAEs na UNIVASF e às aprendizagens conectadas a tais processos, sendo utilizadas perguntas diferentes para os distintos grupos de sujeitos desta pesquisa.

A participação nesta pesquisa, por meio de questionários, de pessoas diretamente envolvidas com os processos e experiências de implementação das PPAEs na UNIVASF, como dirigentes, gestores e membros da CAE, foi tão importante quanto à dos sujeitos que atualmente encontram-se mais distantes dos referidos processos. Esse é o caso das pessoas que estiveram mais envolvidas com os processos iniciais de criação da CAE no ano de 2009, como também dos estudantes que moram nas residências estudantis, mas que, atualmente, não se envolvem diretamente com a experiência da CAE. Isso possibilitou compreender as experiências da UNIVASF a partir dos significados atribuídos a essas experiências por membros da comunidade acadêmica – atores “do” e “de” governo, envolvidos direta e indiretamente nessas experiências.

#### 2.5.4 Análise documental

A análise documental foi realizada em atas de reuniões, editais de seleção, notícias publicadas em redes sociais e na página *on line* da UNIVASF, entre outros documentos. Dentre esses, alguns elaborados com a colaboração da própria autora, seja enquanto assistente social no período de 2009 a 2011 ou como Pró-reitora de Assistência Estudantil a partir de 2012. Além da análise de documentos oficiais da UNIVASF no âmbito das PPAEs, também foi realizada pesquisa bibliográfica a fim de compreender a trajetória histórica das PPAEs no Brasil. Para tanto, utilizou-se a análise de conteúdo, buscando identificar consistências e significados centrais no material selecionado, a partir da escolha de unidades de análise para interpretação dos significados atribuídos a essa experiência vivida na UNIVASF, seguindo a recomendação de May (2004c) de que os documentos não existem isoladamente, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido.

#### 2.5.5 Residência social

A metodologia de Residência Social (RS) é uma iniciativa pioneira do programa de pós-graduação em desenvolvimento e gestão social da UFBA fundamentada na articulação entre ação e reflexão e associada aos propósitos do ensino, pesquisa e extensão. Tal ideia inspirou-se, parcialmente, na residência médica e em larga escala no método básico de pesquisa antropológica, isto é, na observação participante e também nas contribuições oriundas da prática de consultoria em administração, na qual o sujeito da intervenção encontra-se confrontado com a necessidade de sugerir alternativas de ação na perspectiva de resolução dos mais variados problemas de gestão das organizações (CIAGS, 2014).

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte foi a organização escolhida para a realização da Residência Social, devido ao reconhecimento do MEC que considera essa IFES uma das quais teve melhor desempenho em 2012 (INEP, 2013). Todavia, a principal motivação para escolha da UFRN, é o fato dessa universidade dispor de uma câmara de assistência estudantil desde o ano de 2009.

O objetivo da RS na UFRN era conhecer os instrumentos de gestão e os padrões de implementação da política de assistência estudantil vivenciados na referida organização. Para tanto, foram realizadas visitas aos subsetores da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis; entrevistas a dirigentes, técnicos e estudantes; observação simples e observação participante das atividades realizadas junto aos estudantes; análise documental de resoluções, editais, projetos; e reuniões com dirigentes. Tais procedimentos envolveram 21 pessoas. Ao final da RS foi elaborado um relatório destacando os principais aprendizados construídos por mim nessa experiência, o qual foi apresentado à equipe da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis da UFRN.

### **3 POSICIONANDO O OLHAR ANALÍTICO: A CAE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

Neste capítulo será tratado o campo analítico construído para a apresentação e discussão da Câmara de Assistência Estudantil como instrumento de políticas públicas, cuja qualidade de público (ou conceito do que é público) vem sendo construído pelo próprio público.

O posicionamento do olhar metodológico sobre a Sociologia Pragmaticista definiu os objetivos de pesquisa, bem como orientou o posicionamento deste olhar analítico. Para começar, a CAE será problematizada como um instrumento de políticas públicas. Assim, neste capítulo, serão apresentados desde os marcos do posicionamento analítico, construído no âmbito da escola de estudo das políticas públicas chamada de *policy inquiry* (REGONINI, 2001), como também do pragmaticismo, até a apresentação da matriz de análise que será utilizada para a problematização e discussão do objeto de pesquisa.

#### **3.1 Um conceito-guia para o estudo das políticas públicas**

O campo de estudo das políticas públicas (*policy studies*) surge nos anos 50, nos Estados Unidos com os trabalhos pioneiros de Harold Lasswell, que propõe a definição de um novo campo de estudos que tivesse como objeto as ações do governo após a tomada de decisão. Em outras palavras, que assumisse como objeto os planos, programas, projetos e ações ativados pelos governos, em seus diferentes níveis de ação, para promover os padrões de regulação necessários às transformações desejadas (BOULOSA, 2013b). Este novo campo se destacaria por assumir uma abordagem prescritiva e por se apresentar na fronteira com a ciência política (*politic*), que por sua vez destinaria mais atenção às relações de poder, à dinâmica parlamentar e à tomada de decisão sobre determinado problema público. Com isto, caberia à *policy studies* o estudo das etapas da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Após este movimento inicial de Lasswell, cresceu rapidamente à adesão a este novo campo de estudos. Todavia, inicialmente a *policy studies* compreendia políticas públicas apenas como aquilo que o governo faz, mas em 1972, Thomas Dye já dizia que políticas públicas é também o que o governo não faz, isto é, é aquilo que o governo deixa de fazer (BOULOSA, 2012d). Com pouco tempo, algumas escolas foram sendo conformadas, tais

como a escola racional (*rational analysis*), a escola da indagação (*policy inquiry*), a *public choice*, a escola dos ciclos das políticas públicas, dentre outras.

Este trabalho alinha-se à escola da *policy inquiry*, também de matriz pragmática, que entende políticas públicas como um construto interpretativo para a análise de um conjunto grande de ações empreendidas por muitos atores que se mobilizam para tratar de problemas públicos. Atores que são do governo, mas também de fora do governo.

No Brasil, a *policy inquiry* não é muito conhecida. Pelo contrário, a escola que se difundiu mais rapidamente é a da Análise Racional das Políticas Públicas (ARPP). Isto se explica, pelo menos em parte, porque tais estudos chegam ao Brasil por meio das Escolas de Administração, ainda no momento da criação das primeiras escolas de administração, a exemplo da Fundação Getúlio Vargas. Esta chegada acontece mais ou menos no bojo do programa de cooperação Aliança para o Progresso, que buscava difundir novos padrões de racionalidade para os gastos públicos, dentre outros objetivos mais políticos (BOULLOSA, 2013c).

### **3.2 A *policy inquiry* em grandes linhas**

A escola da *policy inquiry* considera que políticas públicas não é uma coisa única, com contornos definidos. Pelo contrário, para esta escola, políticas públicas são um construto interpretativo para fins de análise de um fato social que é a mobilização de diferentes atores para o tratamento de problemas que são considerados como de pública relevância por estes mesmos atores. Segundo esta perspectiva, portanto, políticas públicas não são leis, não são procedimentos administrativos, não são decisões, nem escolhas, pois quem decide são os atores; não são programas ordenados, não é somente intencionalidade, mas também ação e não se autodefinem, ainda que contenham um pouco de tudo isto (CAPANO, 1996). Por isto é que os autores alinhados à essa escola preferem falar em instrumento de políticas públicas do que em políticas públicas quando se referem, por exemplo, ao Programa Minha Casa Minha Vida, ao Bolsa Família etc., os quais são considerados instrumentos ativados por atores do governo, mas esta escola também leva em consideração os atores de não governo que também se ativam e ativam instrumentos de políticas públicas para tratar estes mesmos problemas. Cada ativação carrega consigo um modo de ver o problema, os atores que fazem parte dele, a arena.

### 3.2.1 Políticas públicas como conhecimento em uso

Uma parte da *policy inquiry* prioriza a compreensão das políticas públicas como constructos sociais e considera que o processo de conhecimento ou interpretação de uma dada realidade implica ação, assim como a ação implica conhecimento. Denotando assim, que o conhecimento deve ser orientado à ação, isto é, deve ser útil e deve ter como finalidade a transformação da realidade. Considera ainda que as políticas públicas são fonte de conhecimento sobre as sociedades às quais correspondem, sendo o problema público que as orienta, reflexo dos valores, culturas, contextos institucionais e estruturas organizacionais da sociedade a qual se referem. Para esta matriz o conhecimento é sempre incompleto e a racionalidade dos atores é limitada, sendo que os processos de formulação do problema são em si mesmos uma ação pública e configuram o início da solução do problema.

### 3.2.2 Políticas públicas como interação entre atores

Já a segunda e terceira matrizes, “políticas públicas como interações entre atores e “políticas públicas como processo”, têm como premissas o pluralismo descritivo, que pressupõe a participação de muitos atores nas arenas das políticas públicas, ainda que alguns protagonizem mais do que outros; a teoria democrática, que se assenta no reconhecimento dos diferentes grupos de atores, cada um desses grupos portando interesses próprios e, por fim, na tendência ao federalismo que acredita que quando a definição dos problemas se dá de baixo para cima, isto é, *bottom-up*, maiores são as chances de se aproximarem das demandas públicas.

### 3.2.3 Políticas públicas como latas de lixo

Por outro lado, a terceira matriz “políticas públicas como latas de lixo” filia-se à *bounded rationality* ou racionalidade limitada, neste caso, convergindo com a primeira matriz, acredita que os processos decisoriais são dissociados da decisão em si e que problemas e soluções nem sempre estão conectados. Para essa matriz, a definição do problema, não necessariamente, ativa processos de solução e, quando ativa, os decisores vão buscar as soluções na “latinha de lixo”, pegando aquela solução que estiver na superfície, isto é, mais próxima e que antes fora descartada.

### 3.3 Novas possibilidades de estudo dentro da *policy inquiry*

Não obstante a diversidade de escolas ou abordagens do campo de estudos das políticas públicas, ainda há autores que não estão plenamente satisfeitos com a divisão apresentada, e se propõem trazer à tona outros aspectos não abordados por essas escolas, mesmo estando filiados a alguma delas. Estes são os casos da abordagem da teoria da *agenda settings* (KINGDON, 1984), da instrumentalização das políticas públicas (LASCOUMES; LE GALES, 2009) e da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2012). Todas estas ajudarão na construção da matriz analítica para discussão do objeto de pesquisa desse estudo.

#### 3.3.1 A *policy window*

A formação de agenda pública (*agenda settings*) inicia com a definição do problema, geralmente influenciada por indicadores de avaliação de condições ou de situações inusitadas, significativas ou ainda pelo *feed-back* da sociedade quando essa apresenta suas reclamações sobre a gestão governamental. Nesse sentido, os empreendedores de políticas públicas, que são aquelas pessoas ou grupos especializados, buscam influenciar o governo convencendo-o a ver os problemas sob sua ótica. Todavia, a agenda governamental pode ser fruto de outras inclinações, as quais não estão necessariamente relacionadas com a influência de empreendedores de políticas públicas, mas sim às escolhas próprias dos membros do governo, muitas vezes inteiramente relacionadas com questões eleitorais ou com o humor coletivo (KINGDON, 2003).

O início de uma nova administração, por exemplo, pode influenciar o fluxo de política (*political stream*), quando o governo eleito quer deixar sua marca na gestão realçando suas concepções e soluções dos problemas. Assim, na arena política os atores vão agir mais por barganha do que persuasão, o que denota a racionalidade limitada da agenda governamental. Essa arena é constituída por atores visíveis – políticos, dirigentes, imprensa – que influenciam a escolha dos problemas e atores ocultos – acadêmicos e burocratas – que influenciam as alternativas.

A análise de Kingdon (2003) mostra a limitação da racionalidade no fluxo da agenda governamental, e ressalta que apesar dos fluxos dos problemas, das políticas públicas e da política serem separados e terem vida própria, há circunstâncias ou casamentos e janelas (*coupling and windows*) que se juntam, coincidindo que um problema chame atenção de todos e uma proposta de políticas públicas case com esse problema e com uma solução, e coincida

com uma mudança de gestão, ampliando substancialmente as chances de um problema entrar na agenda governamental.

As janelas de políticas públicas ou *policy window* são oportunidades para os empreendedores de políticas públicas apresentarem suas soluções ou atrair atenção para os problemas que consideram prioritários. São rápidas e às vezes imprevisíveis, daí que devem ser bem aproveitadas, pois representam o melhor momento para a definição de problemas e propostas, todavia, como afirma Kingdon (2003, p. 10) “[...] agendas não são geradas para depois gerar alternativas; ao invés, alternativas têm que ser defendidas por um longo período antes de uma oportunidade efêmera surgir numa agenda.”

Segundo Kingdon (2003), a agenda governamental é uma lista de assuntos priorizados pelos membros do governo, consideradas agendas gerais. Mas há também as agendas especializadas, elaboradas por especialistas, sendo essas últimas muito mais abundantes do que as primeiras. A escolha dos temas e das alternativas de solução é determinada, segundo esse autor, pelos atores, os quais podem se engajar ou se especializar em um dos fluxos: reconhecimento do problema, formulação de proposta e política. Geralmente atores ligados à comunidades de especialistas, do tipo acadêmicas, se dedicam mais ao reconhecimento do problema e formulação de propostas de políticas públicas, enquanto os partidos se envolvem mais com a política em si.

Com efeito, a inserção das PPAEs ou do problema da desigualdade no acesso e permanência no ensino superior brasileiro, na agenda governamental reflete os fluxos e condições descritos por Kingdon (2003), conforme veremos a seguir, a partir da reconstrução dos processos de mudanças nessas políticas públicas, suas novas configurações *atoriais*, seus objetivos, seus objetos, sua institucionalidade, suas novas problematizações, conceitos, modelizações e, especialmente, seus instrumentos, por meio dos quais os atores sociais agem.

### 3.3.2 A teoria da instrumentalização das políticas públicas

A teoria da Instrumentalização das Políticas Públicas é uma nova abordagem no campo da *policy inquiry*, cuja fundamentação está na análise dos instrumentos de políticas públicas a partir dos seus efeitos, das motivações para suas escolhas, sua eficácia, as relações de poder que determinam, os valores que os orientam e a filosofia que os inspiram. Enfim, os conhecimentos gerados a partir das experiências vivenciadas na implementação desses instrumentos (LAUSCOMES; LÉS GALES, 2007, p. 9).

Lauscomes e Lé Galles (2007b, p. 5) ressaltam que a adoção de instrumentos nas políticas públicas, geralmente associada a processos de mudanças e inovação, serve, muitas vezes, para gerar efeitos de inércia, ou seja, explícita ou teoricamente, os instrumentos carregam consigo propósitos de mudança e inovação. Mas, na prática, servem para manter o *status quo* das políticas públicas, mudando-se os instrumentos para não mudar os padrões de implementação das políticas públicas.

Analisar as PPAEs com as lentes da instrumentalização possibilita desvelar a suposta neutralidade dos instrumentos de políticas públicas, levando a que o olhar sobre a experiência da CAE na UNIVASF alcance as relações de poder que tal instrumento cristaliza ou transforma.

### 3.3.3 A abordagem da “mirada ao revés”

A abordagem da “mirada ao revés” orienta a compreensão ora pretendida acerca das mudanças em curso nas formas, significados e transformações causadas “pelos” e “nos” instrumentos das PPAEs, a partir da concepção de políticas públicas, enquanto um fluxo resultante de ações e intenções de uma multiatorialidade ativada “pelo” e “no” interesse público, em contextos de governo e de problemas considerados de pública relevância ou em contextos de preservação de bens públicos (BOULLOSA, 2012).

Para a “mirada ao revés”, a qualidade de público das políticas públicas é dada pela qualidade do problema ou do bem que a desencadeou, e não pela qualidade do ator, como explica Boullosa (2013, p. 5):

Este reposicionamento de perspectiva permite a afirmação de que a política pública, ou simplesmente *policy*, é um construto analítico cujos limites e fronteiras se conformam no e pelo olhar do observador. Cada fluxo de políticas públicas acontece no âmbito da esfera pública, aqui compreendida como o espaço imaterial e não orquestrado resultante do conjunto de todos os fluxos de políticas públicas de uma dada sociedade. Com esta lógica, podemos assumir que problemas públicos e bens públicos são os materiais primordiais desencadeadores de fluxos de políticas públicas, mas também, de consequência, de esferas públicas (cuja escala também é definida pelo olhar de quem a observa).

Com efeito, a “mirada ao revés” é importante para este estudo, porque possibilita compreender os processos das políticas públicas de assistência estudantil para muito além do governo, ou seja, além do que fazem os funcionários do alto escalão e os técnicos de um modo geral do MEC e das IFES, considerando outras e novas formas de participação social ou

de atorialização, a exemplo da experiência da CAE na UNIVASF, onde a participação majoritária de estudantes faz dessa instância deliberativa uma arena composta por atores de governo, que em processos de *atorialização* vão exercendo influência direta na gestão daquelas políticas.

### **3.4 Como problematizar a aprendizagem dentro dos processos de políticas públicas**

Uma vez que esta pesquisa tem como objeto um instrumento de políticas públicas, a CAE, em construção e busca problematizá-lo como um instrumento que se caracteriza pela construção da própria qualidade de público, a partir de seu público, acredita-se que um dos possíveis caminhos para se discutir tal processo de construção seria assumir como mediadora de tal discussão, a aprendizagem.

Os processos de aprendizagem são um tema pouco explorado no campo de estudos das políticas públicas (*policy studies*), ainda que bastante presente nas narrativas sobre as experiências de implementação de tais políticas. A expressão *policy learning*, quase sempre, diz respeito a tais processos, pois frequentemente referem-se a políticas públicas de aprendizagem ou voltadas para a aprendizagem.

Este estudo orientou-se pela abordagem da aprendizagem organizacional e suas vertentes socioculturais, visando compreender a aprendizagem no campo das PPAEs, mais especificamente a experiência da Câmara de Assistência Estudantil da UNIVASF, a partir dos processos de mudanças vivenciados.

A abordagem social da aprendizagem tem em John Dewey um dos seus principais autores. Para Dewey (2007), o processo educativo é um ato contínuo que se dá através da valorização ou consciência da experiência referenciada e compartilhada que integra saberes do passado ao presente e ao mesmo tempo se projetando para o futuro. Esse autor enfatiza ainda que a separação entre razão e prática ou entre conhecimento e ação conduz a um equívoco sobre o processo educativo. Mais que isso, reflete uma sociedade antidemocrática, dividida em classes, onde muitos trabalham e poucos usufruem dos bens produzidos, sendo que esses poucos têm o direito a pensar, a exercer sua intelectualidade, a produzir conhecimento, enquanto àqueles muitos, os trabalhadores, cabem apenas as tarefas práticas, o trabalho manual.

Esse dualismo presente na compreensão do ato educativo impõe a desvinculação entre aprendizagem e experiência, limitando a aprendizagem a processos meramente cognitivos, isto é, que acontecem no nível do pensamento individual e que sua utilidade, caso exista, deva

se projetar para o futuro, desconsiderando que a experiência presente dos educados é fundamental no processo de aprendizagem o qual, por sua vez, tem dois princípios básicos: o da interação e da continuidade.

Dewey (2007), no entanto, vai chamar atenção para o fato de que devem distinguir-se as configurações da experiência: educativa, não educativa e deseducativa. Nesse sentido, uma experiência é educativa quando possibilita a expansão contínua do desenvolvimento dessa mesma experiência:

As experiências para serem educativas, devem levar a um mundo em expansão da matéria de estudo, aqui entendida como um sistema de fatos ou informações e ideias. Essa condição é satisfeita somente quando o educador considera ensinar e aprender como um processo contínuo de reconstrução da experiência, ou seja, quando o educador lança seus olhos para o futuro e vê cada experiência presente como uma força em movimento que influencia o que virão a ser as experiências futuras. (DEWEY, 2011, p.91).

A perspectiva deweyana de aprendizagem reveste-se de grande importância para este estudo na medida em que o mesmo intenciona fazer conexões entre aprendizagem e experiências reais, isto é, experiências cotidianas no campo dos processos de implementação das PPAEs, em que se vivenciam aprendizados individuais, coletivos ou organizacionais. Grande parte das reflexões de Dewey sobre aprendizagem em processos de políticas públicas foi levada para o conceito de público. É o conceito de público e a formação do público em tais processos que materializaria a aprendizagem.

Para a abordagem social da aprendizagem o conhecimento não é algo dado, mas um construto, resultante da interação social, num processo contínuo em que práticas cotidianas, valores, crenças, normas, procedimentos, rotinas, linguagem, rituais, artefatos, são socialmente construídos e compartilhados em contextos específicos. (YANOW apud BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Assim, a abordagem social da aprendizagem se alinha com a análise aqui pretendida da experiência da CAE na UNIVASF, na medida em que o conhecimento também se faz presente nos instrumentos de políticas públicas, como sugere Amorim (2013 p.60)

Pode-se sugerir que o conhecimento também estaria presente em instrumentos de políticas públicas, alinhando-se com a perspectiva de políticas públicas como conhecimento em uso, trabalhada na escola da indagação pública. Conhecimento que é gerado e permanentemente ressignificado por meio da prática e da interação entre os diversos atores envolvidos.

Além das contribuições de Dewey, também vale a pena buscar alguma inspiração nos estudos sobre aprendizagem organizacional. Dentre as muitas abordagens possíveis, destacam-se os trabalhos pioneiros de Argyris e Schön (1995), para os quais a aprendizagem organizacional é vista como processo mais ou menos contínuo de percepção e correção de erros. O erro é visto como desvio cometido entre as intenções contidas na ação inicial e o que de fato aconteceu, como uma lacuna (*gap*) (ARGYRIS; SCHÖN, 1978). Segundo a teoria que esses autores desenvolveram, é possível diferenciar dois tipos de aprendizagem: uma primeira, mais simples, de laço único (*single loop learning*), que acontece quando o erro é corrigido sem a alteração dos valores organizacionais; e um segundo, mais complexo, aprendizado de duplo laço (*double loop learning*), que implica na revisão de tais valores.

Em relação à aprendizagem organizacional, Nicolini (2007, p. 82-100) considera que, apesar do fato de que nas organizações aprende-se continuamente, trabalho e aprendizagem pouco têm sido associados, dissociando-se saberes ou conhecimentos do mundo que os demanda e produz. Para este autor o conhecimento é influenciado pelo contexto e “[...] a aprendizagem ocorreria com mais fluidez num ambiente social onde a troca entre os atores pudesse se dar sem restrições, como numa grande comunidade disposta a aprender e a inovar.”

### **3.5 Uma matriz analítica para as políticas públicas para entender o tipo de experiência da Câmara de Assistência Estudantil da UNIVASF**

A matriz resultante do posicionamento metodológico e do posicionamento analítico será aqui metaforicamente representada como uma encruzilhada. Para começar, esta matriz propõe um olhar sociocêntrico para o estudo deste objeto de pesquisa. Em seguida, busca ainda valorizar no objeto de estudo seus movimentos complexos, de reveses e avanços, de afirmação e negação, de criação, se opondo à ideia de linearidade na qual as abordagens estadocêntricas se assentam.

A opção pela adoção da encruzilhada enquanto metáfora deste estudo nasce ainda da necessidade de ter como referência um modo de fazer ciência que possa avançar no sentido de construir um novo olhar sobre as PPAEs, olhar esse que dê conta da complexa teia na qual se inserem tais políticas na contemporaneidade e que alcance diferentes dimensões que o problema da desigualdade no acesso e permanência no ensino superior apresenta, sendo a imagem da encruzilhada bastante oportuna, pois segundo a Umbanda, as encruzilhadas simbolizam:

O encontro entre os diversos caminhos que podemos percorrer. Nas encruzilhadas, todos se encontram, todas as energias se cruzam, é um local, tanto no físico, quanto no astral, saturado de poderes energéticos. É associada com frequência ao conteúdo simbólico da porta, ou seja ao acesso às diversas frequências vibratórias, por isso também pode simbolizar a passagem para algo novo ou os portais mágicos que se abrem para novas dimensões. (VODUNABEYEMANJA.BLOGSPOT.COM, 2009).

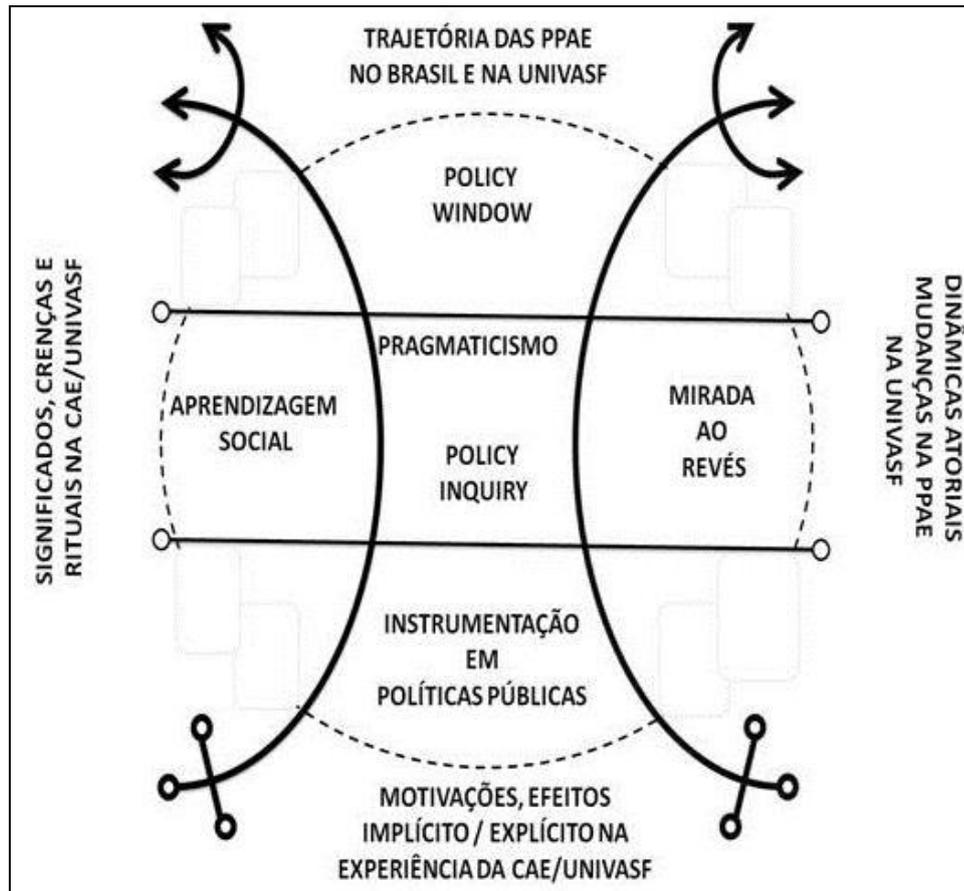
Com efeito, a encruzilhada reflete caminhos assimétricos, isto é, que apresentam dimensões diferentes, de acordo com a influência que exercem no esforço, ora empreendido, para compreender os processos de aprendizagem na experiência da CAE na UNIVASF.

Portanto, há um caminho mais largo, o da abordagem social da aprendizagem, o qual exerce maior influência neste estudo, fundamentado na teoria pragmática do conhecimento de Dewey que vincula conhecimento e experiência. Outro caminho largo, porém um pouco menos do que o da aprendizagem social, é o da teoria da mirada ao revés, que vai levar ao entendimento das PPAEs para além do que os atores institucionais do MEC e da UNIVASF fazem, considerando novas formas de participação social. Nesse caso, a participação dos atores de governo, como estudantes, docentes e técnicos administrativos que se atorializam nos processos de implementação das PPAEs na UNIVASF.

Já o caminho da teoria da instrumentalização em políticas públicas, mais estreito, vai levar à compreensão da CAE da UNIVASF, enquanto instrumento das PPAEs, observando as motivações para escolha desse instrumento de políticas públicas. Os valores que a orienta, enfim as dinâmicas da relação entre atores “do” governo e atores “de” governo, os processos de transformação ou cristalização das relações de poder decorrentes da implantação desse instrumento.

E finalmente, o caminho da *policy window*, tão estreito quanto o da instrumentação em políticas públicas, conduzirá à identificação das “janelas” onde ocorrem os fluxos de definição dos problemas e construção de suas soluções, bem como os fluxos e condições que levam à migração dos problemas da agenda política para a agenda institucional de governo no âmbito da PPAE.

**Figura 1** - Encruzilhada de estudo de PPAE



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Essa matriz propõe dois níveis de análise, resultado de cruzamento das referências analíticas escolhidas, e dois objetos codependentes de análise. O primeiro dos níveis de análise, chamado significados, crenças e rituais, localizado na parte esquerda da matriz, busca problematizar os processos de aprendizagem e tende a ser mais fértil quando aproximado ao objeto CAE. O segundo nível de análise, dinâmicas atoriais e as mudanças nos padrões de implementação, localizada na parte direita da matriz, procura compreender as *performances* dos atores envolvidos nas arenas e tende a ser mais fértil quando próximo do objeto PPAE na UNIVASF. O primeiro objeto, localizado na parte superior da matriz, trajetória das PPAEs no Brasil e na UNIVASF (desenvolvido no capítulo 3), quando aproximado do nível da direita, orienta-se à reconstruir a trajetória dessas políticas, identificando os fluxos e refluxos que conduzem à definição do problema da permanência no ensino superior brasileiro e à construção de alternativas de solução. O segundo objeto, o principal deste trabalho, a CAE (desenvolvido no capítulo 4), quando se aproxima do nível de análise da esquerda, orienta-se à problematização das relações de força na constituição e implementação da CAE, enquanto

instrumento de políticas públicas, com particular atenção aos processos de aprendizagem, com seus significados, crenças e rituais.

## **4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO BRASILEIRO**

O objetivo deste capítulo é reconstruir, ainda que brevemente, a trajetória das políticas públicas de assistência estudantil no Brasil, identificando os fluxos e refluxos que conduzem à definição do problema da permanência no ensino superior brasileiro e à construção de alternativas de solução.

### **4.1 Fluxo das políticas públicas de assistência estudantil no Brasil: breve inventário**

As PPAEs têm uma longa trajetória na história do ensino superior brasileiro, sendo uma de suas primeiras expressões, a Casa do Estudante Brasileiro em Paris, erguida no ano de 1928 para atender aos filhos da aristocracia brasileira que estudavam na capital francesa, e as repúblicas estudantis da cidade de Ouro Preto que, no do início do século XIX, abrigavam estudantes da Escola de Farmácia e da Escola de Minas (ANDRÉS, 2011; ARAUJO, 2007).

É possível compreender a trajetória de construção das PPAEs de diferentes modos, segundo alguns autores. Um desses modos propõe uma interessante cronologia para a institucionalização, a partir de três fases: a primeira, compreendida entre 1928 até 1970; a segunda fase vai do ano de 1987 até 2004 e a terceira que vai de 2007 a 2011. Esta é a proposta que foi sistematizada no estudo de Kowalski (2012).

#### **4.1.1 Primeira fase das políticas de assistência estudantil**

As PPAEs passaram a dispor de previsão legal ou ordenamento jurídico em 1934 na Constituição Federal, que no artigo 157 previa o repasse de verbas para auxiliar os estudantes com material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar e dentária. Nesse mesmo ano observa-se ainda a implantação da Cidade Universitária no Rio de Janeiro, visando integrar a comunidade acadêmica e acomodar satisfatoriamente os estudantes, ideia inspirada na *Cité Internationale Universitaire* de Paris que diferentemente do caso brasileiro não abrigava prédios administrativos, mas apenas moradias estudantis (COSTA, 2010a).

Ainda nos anos 30 foi implantada a Casa do Estudante do Brasil no Rio de Janeiro, um casarão com três andares e um restaurante popular com o objetivo de auxiliar estudantes “carentes”. E em 1937, é criada a União Nacional dos Estudantes (UNE), sediada na Casa do Estudante do Brasil, que passou a dispor de biblioteca, serviço de saúde e assistência jurídica.

Em 1931, é instituído o Estatuto das Universidades Brasileiras o qual previa a participação dos estudantes no poder decisório dessas instituições, por meio dos Diretórios Centrais dos Estudantes (CUNHA, 2007).

Em 1937, durante o II Congresso da UNE ocorre o rompimento da UNE com a Casa do Estudante, passando a UNE a assumir um papel mais político. Naquele ano, é criado o Teatro do Estudante do Brasil, inspirado em teatros estudantis europeus. Dez anos depois, na Constituição Federal de 1946, o artigo 172 determinava que cada instituição de ensino deveria ter o serviço de assistência estudantil, e o Decreto 20.302, de 1946 tratava da necessidade de que os estabelecimentos de ensino deveriam dispor de assistência médico-social para os estudantes. Faz parte também das primeiras experiências brasileiras de PPAE as “casas-comunidades”, lugar de refúgio e resistência na fase da ditadura militar, que acabaram por desaguar na fundação, em 1987, da Secretaria Nacional de Casas de Estudantes (ANDRÉS, 2011).

Durante a ditadura militar o movimento estudantil realizou diversos encontros para discutir uma proposta de reforma universitária, culminando na Declaração da Bahia de 1961. Elaborada durante encontro realizado em Salvador, tal declaração reivindicava a democratização da universidade. Neste mesmo ano é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) que previa no artigo 90 assistência médico-odontológica e no artigo 91 a concessão de bolsas de estudos gratuitas para custeio parcial ou integral. Já o encontro da UNE realizado no ano de 1962 em Curitiba, reiterando a Declaração da Bahia, propôs a implantação de gráficas universitárias, assistência médica, residências e a ampliação de restaurantes universitários (FÁVERO, 1995).

Ressalta-se que aqueles eventos foram os últimos a serem realizados pela UNE antes da sua entrada na ilegalidade pela Lei Suplicy de Lacerda, período marcado pelo incêndio, em 1964, da sede da UNE e em que todas as suas representações foram submetidas ao MEC. Somente no ano de 1994 é que a UNE retoma sua sede, passando a ser responsável pela emissão das carteiras de “meia entrada” em eventos culturais.

Em termos legais, em 1967 o Governo Brasileiro reconhece na Constituição Federal de 1967 o direito à igualdade de oportunidade, prevendo o ensino médio e superior gratuito para aqueles estudantes que apresentassem bom aproveitamento e insuficiência financeira para arcar com os custos de estudar.

Em 1970 é criado o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), órgão vinculado ao MEC, voltado ao atendimento por meio de programas de alimentação, moradia,

assistência médico-odontológica dos estudantes de graduação. Entretanto o DAE foi extinto nos governos subsequentes (FONAPRACE, 1995).

Com a retomada do movimento estudantil, após o período de ilegalidade, a UNE realiza em 1976 no Rio de Janeiro o I Encontro de Casas do Estudante. E aproximadamente dez anos depois, em 1985, o MEC, por meio da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior Brasileira, propôs uma nova política para a educação superior que recomendava a realocação de recursos para o custeio de um plano de recuperação e conservação dos prédios de refeitórios e residências estudantis e criação desses serviços em instituições de ensino superior que ainda não os possuísem (LIMA, 2002).

#### 4.1.2 Segunda fase das políticas públicas de assistência estudantil

No período de redemocratização, a Constituição Federal de 1988, o direito a igualdade de oportunidade na educação é reeditado e previsto no Artigo 206 e reforçado na LDB de 1996. Em nível internacional, esse princípio vai constar da Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI, da UNESCO.

Como desdobramento do artigo 206 da Constituição Federal, foi instituído em 2001 o Plano Nacional de Educação (PNE), visando, entre outros, a redução da desigualdade social no acesso e na permanência na escola.

No ano de 1987, é criado o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), órgão assessor da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), visando ampliar e articular o debate entre as Instituições de Ensino Superior (IFES) sobre o acesso, a permanência e o êxito acadêmico dos estudantes de origem popular.

Com o intuito de dar visibilidade às demandas por uma política de assistência estudantil, o FONAPRACE realizou nos anos de 1998 e 2004 pesquisa sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras, constatando que parte dos estudantes dessas instituições era de origem popular e que por isso mesmo apresentavam grandes dificuldades para se manterem na universidade (FONAPRACE, 2012).

Entre as medidas governamentais de promoção do acesso e permanência na educação superior, tem-se ainda nessa segunda fase, o Programa de Crédito Educativo (CREDUC) implantado em 1976 o qual passou, a partir da Portaria 202/1992, a priorizar o estudante “carente”. Observa-se que, em 2001, o Governo Federal editou medidas provisórias de negociação da dívida no âmbito do referido programa, devido ao alto índice de inadimplência

(83%) decorrente da dificuldade dos estudantes de pagarem as prestações do financiamento (BARROS, 2003).

Em substituição ao CREDUC, foi implantado, no ano de 2001, o Fundo de Investimento no Ensino Superior (FIES) que financia até 70% do valor de investimento em educação dos estudantes da graduação, cabendo os demais 30% ao próprio estudante.

Observa-se que por conta da exigência de contrapartida financeira o CREDUC foi, e atualmente o FIES o é, programas voltados ao estudante que dispõe de condição econômica para financiar seus estudos. Já que o estudante “carente” a quem os programas de financiamento teoricamente se voltam, apresenta grande probabilidade de tornar-se inadimplente, por lhe faltar condições para arcar com o débito contraído.

Outro aspecto a ser considerado no âmbito da reflexão sobre os programas de financiamento aos estudantes de graduação como o FIES, e principalmente o Programa Universidade para Todos (ProUni) criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005 que tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, é que tais programas refletem a tendência ao forte direcionamento do fundo público da educação para instituições privadas.

#### 4.1.3 Terceira fase das políticas públicas de assistência estudantil

Nesta fase soma-se às PPAEs outra expressão, ou medida de democratização do acesso ao ensino superior: as políticas públicas de ações afirmativas (PPAA), implementadas a partir do ano 2002 em instituições de ensino superior, a exemplo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), e logo em seguida, em (IES) 2004 a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), primeiras a adotarem as PPAA. Até o ano 2009, entretanto 70% das IES já adotavam PPAA, sendo que dessas 84% são instituições estaduais (SILVA; MACHADO, 2010, p.28-31).

Em 2012, as PPAA entram na agenda institucional com a criação da lei de cotas (Lei 12.711/2012) que determina que as IFES devam reservar, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação por curso e turno, no mínimo, 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Dentro deste percentual, 50% deverão ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos *per capita*. E por candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na

população da Unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As PPAA desafiam as universidades a reafirmarem e fortalecerem a identidade étnica dos estudantes e a aproveitarem o momento de troca de experiências para combater o preconceito na sociedade, mostrar que cotas não são um favor, sendo esse o momento em que o Brasil precisava para rever o que historicamente se fez contra os segmentos populares, usando a riqueza dessa troca entre grupos diversos para educar para o respeito à diversidade étnico-racial e cultural.

A presença de alunos oriundos de escolas públicas, descendentes de famílias populares, negros e indígenas nas universidades, sua entrada no mercado de trabalho, deve modificar as relações étnico-raciais nessas organizações e, conseqüentemente, na sociedade como um todo.

Apesar de não ser intenção deste estudo analisar as PPAA, tais políticas devem ser estudadas, sua efetividade, impactos e sustentabilidade, dada sua entrada definitiva na agenda pública brasileira, bem como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU) que também se caracterizam como medidas, visando a democratização do acesso ao ensino superior.

Voltando às PPAEs, em 2008, a ANDIFES, por meio das pesquisas do FONAPRACE, propõe ao MEC a realização de ações assistenciais com a finalidade de promover a permanência de estudantes de origem popular na universidade. A opção por adotar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) como alternativa de solução para o problema da permanência de estudantes de origem popular no ensino superior ou como esse problema entra firmemente na agenda decisória parece resultar, do seguinte conjunto de fatores: (a) influência do FONAPRACE, que como uma comunidade de especialistas soube oportunamente aproveitar a janela que se abria com a decisão do Governo Lula em implantar reformas no ensino superior, já que o PNAES na verdade é uma versão, em formato de programa, do Plano Nacional de Assistência Estudantil que o referido fórum apresentou em 2007, a partir de pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das IFES (FONAPRACE, 2012); (b) decisão do Governo Lula em elevar as taxas de matrícula no ensino superior por meio da expansão desse nível de ensino através do plano de reforma universitária (REUNI) evidenciando, dessa forma, as mudanças que sua gestão pretendia conferir ao país; e (c) o humor coletivo na sociedade brasileira que ansiava por mudanças sociais.

Atualmente, uma parcela expressiva do orçamento repassado pelo MEC às IFES no âmbito do PNAES tem sido destinada ao pagamento de bolsas e auxílios financeiros aos estudantes, mas tal orçamento tem contribuído também para a recuperação e implantação de moradias estudantis e restaurantes universitários.

Uma das medidas governamentais mais recentes no âmbito das PPAEs é o Programa Bolsa Permanência (PBP) do MEC, criado no ano de 2012 e que é alvo de inúmeras críticas por parte do FONAPRACE, uma vez que se destina apenas a estudantes em cursos de graduação com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias. Na maioria das IFES, somente os cursos de medicina atendem tal requisito. Tal programa atende ainda estudantes quilombolas e indígenas, independentemente da carga horária do curso, desde que comprovem documentalmente seu pertencimento étnico.

A decisão do governo em criar o PBP a despeito da “aprovação” do FONAPRACE revela que as políticas públicas não estão somente sob a alçada dos analistas, denotando ainda que as investidas do referido fórum para mudar ou extinguir tal programa por meio da persuasão durante reuniões com os atores do MEC se mostraram inúteis.

Ademais, pode ser que a decisão do governo em implantar o PBP esteja fundamentada na tentativa de amenizar as resistências, devido ao formato de “importação” de médicos de outros países, de uma parcela da sociedade em relação ao programa Mais Médicos, programa lançado em 8 de julho de 2013 pelo Governo Dilma, para suprir a carência de médicos nos municípios do interior e nas periferias das grandes cidades do Brasil. Assim, com a implantação do PBP o governo parece pretender investir na formação dos estudantes de medicina para que tenham sua graduação concluída no menor tempo possível e assim, a sociedade possa dispor mais rápido de mais médicos brasileiros e deixe de precisar importar médicos estrangeiros.

Diante do exposto, percebe-se que de 1928 para cá, muitas foram as ações de PPAE realizadas por atores “do” e “de” governo, na maioria das vezes, influenciadas por mobilizações da sociedade civil por intermédio de organizações sociais como a UNE, o Movimento de Moradores de Casas de Estudantes e o FONAPRACE.

Em síntese, observa-se que as PPAEs ao longo desses aproximadamente 85 anos de existência, ora com avanços e outras vezes com recuos, apresentaram como principais modalidades de implementação as moradias ou residências estudantis, assistência médico-odontológica, bolsas de estudo, restaurantes universitários, e mais recentemente a concessão de repasse financeiro a estudantes das IFES, através de bolsas e auxílios. Não obstante,

observa-se que as mudanças que se processaram ao longo da trajetória das PPAEs não dizem respeito apenas à tipificação dos serviços oferecidos aos estudantes, mas também às mudanças nos significados atribuídos a essas políticas, agora mais reconhecidas como direito de cidadania e, ainda que em menor medida, mudanças nos padrões de implementação, onde já se observam modelizações fundadas na construção coletiva e gestão democrática.

#### **4.2 O contexto atual**

Na atualidade as PPAEs estão inseridas em arenas públicas compostas por diferentes atores do governo e de governo, onde têm-se de um lado, os defensores que advogam em favor do direito social e humano à educação que têm todos os cidadãos, defendendo que tais políticas são reparadoras da imensa dívida social que o país tem para com os segmentos populares. Argumentando que a democratização do acesso ao ensino superior implica obrigatoriamente a adoção de medidas que possam prevenir a saída precoce ou a evasão acadêmica do estudante de origem popular que consegue entrar na universidade pela porta das ações afirmativas (PPAA), como as cotas, mas que poderá sair, por outra porta, antes mesmo de concluir seu curso, uma vez que não dispõe de acesso aos meios materiais (transporte, alimentação, moradia, material didático etc.) para tanto. Do outro lado, estão aqueles que se opõem, por entenderem que as oportunidades já existem para todos e que o mérito deve ser o único critério de acesso ao ensino superior, justificando que, do contrário, as universidades públicas terão sua qualidade rebaixada.

Há também aqueles que defendem que as PPAEs sejam implementadas a partir da exigência de contrapartida laboral por parte dos seus usuários, isto é, os estudantes contemplados com as ações das PPAEs devem exercer atividades laborais nos setores administrativos das universidades, ou no mínimo, apresentar desempenho acadêmico satisfatório, como forma de compensar o investimento que o Estado brasileiro está destinando-lhe.

Os defensores da contrapartida parecem ter raciocínio semelhante aos que são contra as PPAA, na medida em que demonstram não reconhecer o direito social à educação como um direito de todos os cidadãos, mas apenas daqueles que atendam ao requisito do mérito. Ademais, parecem crer que o desempenho acadêmico é responsabilidade unilateral do estudante, esquecendo-se que tal desempenho se constitui no processo de aprendizagem, o qual é atravessado por fatores endógenos ao educando, mas também por fatores exógenos, que envolvem o educador/professor, o projeto político-pedagógico do curso, as condições

materiais disponíveis – bibliotecas, laboratórios etc – entre outros fatores externos, como a dinâmica sociofamiliar e as relações interpessoais vivenciadas, de um modo geral, na ambiência acadêmica.

Neste sentido, vale ressaltar uma dimensão pouco abordada no campo de estudos das PPAEs que diz respeito à permanência simbólica dos estudantes e que vincula-se tanto ao desempenho acadêmico desses, mas sobretudo aos tipos de sociabilidades vivenciadas na academia e que representam enorme desafio para os estudantes, como também para gestores, pois conforme alerta Dubet (2008, p. 28-30) é preciso cuidar para que as diferenças de classe social não acentuem as diferenças acadêmicas ao longo do percurso, levando a que os estudantes de origem popular se sintam obrigados a se aculturar no mundo acadêmico que lhes permanecerá sempre um estranho.

Como se observa, a definição do problema da desigualdade no acesso e permanência no ensino superior sofre forte influência dos atores do governo dentre os quais se encontram aqueles, até certo ponto invisíveis, designados empreendedores de políticas públicas, a exemplo dos membros do FONAPRACE. Sendo que tal definição transita entre a ideia de que se trata de uma limitação pessoal dos estudantes de origem popular que tiveram a “infelicidade” de descender de famílias pobres e a concepção histórico-social que vai situar tal problema no campo do direito social à educação.

Nas arenas de PPAE os atores do governo, dependendo da conjuntura política e econômica, vão defender e implementar PPAE mais ou menos estruturadas. Tais atores têm papel importante nessas arenas, pois suas ações gozam, em geral, de legitimidade, isto é, na maioria das vezes são ações demandadas pela sociedade, já que ao governo interessa manter o bom humor na sociedade acerca das decisões e soluções apresentadas aos problemas públicos.

Outros atores que também compõem essas arenas são os estudiosos das PPAEs, cujos perfis, em grande parte, se caracterizam por serem estudantes de serviço social e da área de humanas de um modo geral e também por assistentes sociais, entre outros profissionais que atuam na implementação de tais políticas.

### **4.3 As principais conquistas desta trajetória**

Entre os principais resultados alcançados nos últimos dez anos nas PPAEs, tem-se a expressiva ampliação do orçamento, possibilitando a recuperação e construção de equipamentos como moradias e restaurantes universitários que representam ações estruturantes, visando atender uma das principais demandas dos estudantes, especialmente

num contexto de expansão e interiorização do ensino superior como o que ocorre atualmente e, tendo em vista o modelo de ingresso via ENEM e SISU que promovem o ingresso universitário de estudantes em diferentes regiões do país, resultando, muitas vezes, na separação domiciliar do estudante e sua família.

Diferentemente do repasse financeiro ao estudante, isto é, da concessão de bolsas, auxílio moradia, auxílio alimentação, auxílio transporte etc., a implantação de moradias e restaurantes universitários se caracterizam como mais estruturantes e representam espaços ou lugares com possibilidade de ricas vivências coletivas as quais são tão importantes nos processos socioeducativos.

Outro resultado ou conquista refere-se à ampliação da arena com atores de governo imbuídos em articular as PPAEs com as PPAA, levando a que o problema da desigualdade no acesso e permanência seja redimensionado e avance no sentido da valorização da dimensão simbólica da permanência, em que questões como raça e etnia, gênero, sexualidade, religião sejam trazidas à tona.

Nesse sentido, os processos de implementação das PPAEs, assim como das PPAA, visando assegurar o direito à educação aos segmentos populares da sociedade, terminam por questionar o padrão educacional histórico brasileiro:

A discussão sobre política de ação afirmativa no ensino superior vem questionar um padrão educacional há muito instalado no Brasil, seja pela cultura bacharelesca, cuja origem está na própria formação social brasileira, seja pelo controle do acesso ao ensino superior pelo ensino privado. Está estritamente relacionada ao modelo de organização social que foi construído desde a origem do Estado-nação: uma organização excludente, desigual, fortemente hierarquizada, com déficits históricos na oferta da educação pública de massa, seja a básica, seja a superior. (PAIVA, 2010, p.8).

Observa-se que algumas mudanças ou conquistas, ainda que incipientes e isoladas, referem-se a modelos alternativos de gestão das PPAEs adotados por algumas universidades, a partir de dinâmicas de atorialização por parte especialmente dos estudantes. Tais modelos têm se caracterizado por experiências de construção coletiva, em que os diversos atores da comunidade acadêmica podem contribuir com os fluxos de planejamento e avaliação das ações, por meio de instâncias colegiadas tipo câmaras de assistência estudantil.

Por fim, é importante considerar como avanço a institucionalização das PPAEs, que agora são coordenadas por setores específicos como pró-reitorias, trazendo mais visibilidade a essas políticas nas universidades que passam a contar com mais estrutura de pessoal e material para realização das ações.

#### 4.4 Os desafios ainda a superar

Sobre os desafios postos aos atuais processos de implementação das PPAEs, destacam-se o superposicionamento das ações, a exemplo do Programa Bolsa Permanência do MEC, já que antes de sua implantação em 2013, a maior parte das IFES já tinha e continua a ter a modalidade bolsa permanência. Mesmo assim, o MEC criou sua própria bolsa permanência, delegando às IFES os procedimentos de inclusão e exclusão dos estudantes, de acordo com requisitos e regras definidos exclusivamente pelo MEC. Ou seja, as IFES são apenas executoras do PBP-MEC, sendo que o orçamento fica centralizado no MEC, impedindo-as de exercer autonomia com relação à destinação dos recursos.

Outro desafio refere-se à ausência ou insuficiência de mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações realizadas, abdicando-se dessa forma, da produção de informações qualitativas sobre o impacto das PPAEs.

O isolamento das PPAEs em relação às políticas de ensino, pesquisa e extensão e vice-versa, configura também um importante desafio, sendo esse isolamento prejudicial à potencialização das ações específicas, de cada área, em prol do objetivo comum de assegurar políticas educacionais de qualidade e socialmente referenciadas.

A desarticulação das PPAEs das políticas públicas setoriais locais ou regionais (saúde, assistência social, esportes etc.), que reflete uma concepção compartimentada do usuário dessas políticas, em que as necessidades desses usuários são vistas também de forma compartimentada, isto é, descoladas do todo que integra esse indivíduo. Tal visão prejudica a resolutividade dos problemas e deixa-se de potencializar recursos públicos disponíveis, porém finitos e insuficientes, além de enfraquecer, por exemplo os processos de consolidação da política pública do Sistema Único de Saúde (SUS) que tem tanta importância para o acesso à saúde por parte dos segmentos populares.

A opção de algumas IFES em ofertar serviços privados de saúde, por meio do pagamento de planos de saúde empresariais para os estudantes usuários das PPAEs ao invés da utilização e fortalecimento SUS, reflete essa desarticulação,

A insuficiência de abordagens da dimensão simbólica da permanência é outro desafio importante, mas que representa um tema muito novo nas arenas de discussões sobre as PPAEs, todavia, é fortemente influenciado pelos processos de implementação das políticas de ações afirmativas. Sendo assim, tende a se fortalecer e provocar o redimensionamento do problema público no âmbito da PPAAE.

A “bolsificação” ou assistencialização das ações, isto é, a concessão de auxílios financeiros em detrimento da realização de ações estruturantes como moradias estudantis, restaurantes universitários, bibliotecas etc., também representa um desafio e reflete, em certa medida, a concepção do problema da permanência como um problema apenas de natureza material, financeiro e mediato.

Ainda sobre a “bolsificação” ou “assistencialização” das PPAEs, tal modelização já apresenta efeitos perversos. Para ser menos radical, ineficientes, uma vez que a concessão dessas bolsas e auxílios pressupõe a realização de processos seletivos para avaliação do grau de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes, devido a se tratar de distribuição de renda e que, diante do fato da insuficiência de orçamento, ou seja, da insuficiência de bolsas para atender todos os estudantes que necessitam, como também diante da insuficiência de assistentes sociais entre outros profissionais para realizar a referida avaliação, tem-se como efeito a demora dos processos seletivos e, por conseguinte, o atraso na concessão das bolsas. Isso faz com que muitas vezes o estudante só venha a recebê-las após um ou dois semestres letivos cursados, além do fato do valor das bolsas e auxílios não ser suficiente para suprir as necessidades básicas dos estudantes.

A focalização por meio do critério de renda per capita de até 1,5 salários mínimos e a insuficiência de serviços de apoio pedagógico, visando mitigar as dificuldades trazidas do processo de escolarização do ensino médio, também configuram-se desafios às PPAEs na contemporaneidade.

A precariedade do trabalho dos operadores do programa, como assistentes sociais, dentre outros profissionais, decorrente da insuficiência de pessoal e de espaços físicos adequados para o desenvolvimento das ações, representa um grande desafio o qual se insere na política governamental explícita e implícita de se fazer mais com menos, ou seja, realizar muitas ações com poucos recursos (pessoal, financeiro e material). Sobre esse desafio, especificamente, acrescenta-se um aspecto que não diz respeito diretamente à ação ou omissão dos atores do governo, mas que se insere na postura mesmo dos profissionais e remete ao papel de empreendedores políticos que esses profissionais têm exercido ou não em suas vivências no âmbito das PPAEs.

No curso desses seis anos (2008-2014), observando e problematizando as PPAEs e sistematizando tais reflexões em artigos publicados em eventos nacionais e internacionais afins, pouco identificou-se posturas empreendedoras entre os profissionais que operam o PNAES, por exemplo. Geralmente eles sabem problematizar com bastante lucidez técnico-

política os processos de implementação, mas demonstram menor interesse em influenciar processos de mudanças nas PPAEs, seja realizando seminários, fóruns, seja requisitando reuniões com os dirigentes das IFES e do MEC, ou ainda se articulando com o movimento estudantil.

E finalmente, um dos desafios considerados mais importantes aos processos de implementação das PPAEs, referem-se a insuficiência de mecanismos de participação ou controle social na gestão das políticas de assistência estudantil. Como já tratado neste estudo, observa-se que poucas e isoladas são as ações nesse âmbito.

Com efeito, em boa parte das experiências das poucas câmaras de assistência estudantil existentes nas IFES, os problemas e as alternativas de solução são definidos por dirigentes e gestores em seus gabinetes, ou seja, de cima para baixo (*top-down*), desperdiçando as contribuições que usuários, profissionais operadores das PPAEs e a comunidade acadêmica em geral poderiam dar, num processo de construção coletiva para uma gestão mais eficaz dessas políticas.

E como as PPAEs não estão descoladas dos contextos macros das universidades, as referidas políticas públicas são impactadas e também impactam esses contextos macros, os quais parecem atravessar, ainda, um largo e profundo rio, em que os desafios se expressam a partir de crises, sendo uma dessas:

A crise de legitimidade provocada pelo facto de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares, por outro. (SANTOS, 2008, p. 5-6).

Tantos desafios, como os elencados, refletem a complexidade desse contexto processual, multiatorial, de busca da elevação das taxas de acesso ao ensino superior – meta assumida pelo governo brasileiro e expressa no Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020 – e a promoção da justiça social ou democratização do ensino superior via PPAE.

#### **4.5 A política de assistência estudantil na UNIVASF**

A Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) foi criada pela Lei nº 10.473 de 27/06/2002, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento social da região do Vale do São Francisco. Com sede na Cidade de Petrolina, Estado de Pernambuco,

caracteriza-se por sua inserção regional mediante atuação multicampi nos municípios de Petrolina-PE, Juazeiro-BA, Senhor do Bonfim-BA e São Raimundo Nonato-PI. Iniciou suas atividades acadêmicas em 2004 e até dezembro do ano em curso será implantado o sexto campus na cidade de Paulo Afonso-BA.

As primeiras ações de assistência estudantil começaram em 2008 com a concessão de auxílio alimentação aos estudantes. Até 2001 as PPAEs estavam sob a coordenação da pró-reitoria de integração, quando em 2012 foi implantada a Pró-reitoria de Assistência Estudantil (PROAE). Vale registrar que antes mesmo de 2008, a UNIVASF disponibilizava transporte estudantil aos estudantes, mas tal ação era coordenada pelo setor de transporte e não era computada como assistência estudantil.

A implantação da PROAE resultou de uma movimentação de atores da comunidade acadêmica, desde 2009, durante as reuniões de preparação do documento de criação da CAE, motivada pela necessidade de dar centralidade as PPAEs na UNIVASF, como também devido à tendência observada em grande parte das IFES que, a partir de 2008, começaram a implantar pró-reitorias de assistência estudantil.

Observa-se que desde 2009, as PPAEs entraram na agenda pública na UNIVASF, deixando de ocupar lugar residual em que se encontrara anteriormente. As diversas reuniões preparatórias da CAE envolveram diversos atores da comunidade acadêmica, especialmente de docentes que começaram a disseminar a importância das PPAEs para enfrentamento à evasão nos cursos de graduação.

A inserção das PPAEs na agenda pública na UNIVASF veio acompanhada do interesse da comunidade acadêmica em participar da gestão dessas políticas por meio da implantação da CAE. Em 2012, no contexto de início de uma nova gestão da UNIVASF, a CAE entrou na agenda institucional com revisão da proposta elaborada em 2009, passando a assegurar a participação majoritária dos estudantes. Em 23 de novembro de 2012, tal proposta foi aprovada por unanimidade no Conselho Universitário da UNIVASF (CONUNI), sendo a primeira reunião da CAE realizada no dia 18 de janeiro de 2013, com a participação de 9 pessoas, inclusive o Reitor da UNIVASF, além de professores, estudantes e técnicos.

Atualmente as PPAEs na UNIVASF são desenvolvidas através das seguintes modalidades: moradia estudantil e transporte estudantil nos campi de Ciências Agrárias e São Raimundo Nonato; auxílio moradia no campus de Senhor do Bonfim; auxílio transporte nos campi Ciências Agrárias, Petrolina, Juazeiro e Senhor do Bonfim; e bolsa permanência em todos os 5 campi.

Os processos seletivos ocorrem de uma a duas vezes por ano, contemplando o estudante durante dois semestres acadêmicos consecutivos, com exceção da moradia, cuja vigência refere-se ao período de integralização dos créditos acadêmicos do estudante, observadas, em todas as modalidades, as condições de manutenção.

Em relação ao número de estudantes atendidos, aproxima-se de 40% do número total de estudantes matriculados. Apesar de esse percentual representar uma tendência geral entre as IFES, sabe-se, no caso da UNIVASF, que o ideal seria uma cobertura com pelo menos uma das modalidades de ação, de 50% dos estudantes matriculados. Haja vista que com a implantação da Lei de Cotas, tem-se 50% de estudantes oriundos da rede pública os quais, em sua grande maioria, apresentam algum grau de vulnerabilidade socioeconômica.

## **5 O PÚBLICO PELO PÚBLICO: NARRANDO O CASO DA CAE-UNIVASF**

As discussões sobre a importância de se implementar uma gestão mais participativa da PPAE na UNIVASF iniciaram em 2009 e, no final de 2012, foi implantada a CAE por meio da Resolução nº 12/2012 do Conselho Universitário. Trata-se de uma experiência que buscou desde o início caracterizar-se pela natureza participativa em suas ações. Esse compromisso resultou em um desenho bastante peculiar, diferente do que acontecia e vem acontecendo no restante do país: dos dez membros, sete são estudantes. Ou seja, o público das ações da CAE é o mesmo público que faz a gestão da CAE, definindo o que é melhor para si mesmo e, sobretudo, os critérios de definição que torna os estudantes em público das ações da CAE.

Somado a isso, a coordenação é exercida pelos estudantes, divergindo da tendência em que o gestor da pasta, neste caso o/a pró-reitor/a de assistência estudantil, assume automaticamente a coordenação. Do ponto de vista das funções, a CAE tem poder consultivo e deliberativo, inclusive sobre o planejamento orçamentário da PPAE. Com isso, diferencia-se ainda mais de experiências em que a Câmara é apenas consultiva e/ou só trata dos processos seletivos no âmbito das PPAEs. Este desenho permite que sejam coproduzidos os processos de construção de novos conhecimentos e práticas no âmbito da implementação das PPAEs.

Dada suas particularidades e organicidade em relação à participação estudantil, a experiência da UNIVASF foi apresentada, a pedido da coordenação da UNE, no 53º congresso nacional dessa organização (CONUNE), realizado em Goiânia-GO entre os dias 29 de maio e 02 de junho de 2013 e que contou com mais de 10 mil estudantes de instituições de ensino superior de todo o país. E será apresentada no Seminário Nacional de Assistência Estudantil a realizar-se em Outro Preto no período de 09 a 11 de maio de 2014.

### **5.1 O contexto de criação da CAE: novas configurações de públicos**

A CAE foi implantada num contexto de mudança da direção da UNIVASF, escolhida pela comunidade acadêmica para o período 2012-2016, que projetou a adoção de princípios mais participativos para a gestão universitária. Assim, além da referida Câmara, foram criados outros instrumentos de participação, tais como o Fórum dos Docentes, Fórum dos Discentes, Fórum de Coordenadores e Fórum dos Técnicos Administrativos. Esses fóruns são implementados por meio de reuniões mensais dos dirigentes (reitor, vice e pró-reitores) com os respectivos segmentos acadêmicos, como instâncias de diálogo para a busca de construção das ações e prestação de contas.

Ademais, a nova direção da UNIVASF, retirou o poder de voto dos pró-reitores no CONUNI, como uma forma de assegurar maior autonomia a esse conselho, para evitar que o conjunto dos pró-reitores, detentores de cargos de confiança, aprovassem em bloco as propostas da reitoria.

As propriedades desses instrumentos criados pela atual direção da UNIVASF, bem como as justificativas para suas escolhas e suas aplicabilidades buscam revelar a concepção que se tem sobre as dinâmicas e padrões de implementação das políticas públicas mais locais de educação superior. Tal concepção parece buscar manter relações com a concepção do “novo governo” ou “governo negociado” que se baseia na menor hierarquização da gestão das políticas públicas, admitindo a multiatorialidade das mesmas. Por outro lado, tal formato pode também acabar por mascarar as relações de poder dentro da organização, se observamos as possíveis discrepâncias entre os discursos explícitos e implícitos de tais instrumentos.

Nesse sentido, os autores da abordagem da instrumentação em políticas públicas chamam atenção para a possibilidade dos instrumentos de políticas públicas que se apresentam como inovadores acabarem por reforçar antigos padrões de regulação de políticas públicas, quase sempre defendidos como inovações nas políticas públicas, servirem para manter as políticas públicas como essas se encontram, isto é, mudar os instrumentos para não mudar as políticas públicas.

As primeiras ideias sobre a CAE foram constituídas em 2009, durante dez encontros promovidos pela Pró-reitoria de Integração (PROIN), setor que até o ano de 2011 respondia pelas PPAEs na UNIVASF. Participaram desses encontros docentes, técnicos administrativos e estudantes, além de dirigentes (diretores da PROIN), resultando na implantação da Comissão Provisória de Assistência Estudantil (CPAE), composta pelos diferentes segmentos acadêmicos, os quais se incumbiram de elaborar uma minuta de resolução de criação CAE que deveria ser aprovada pelo CONUNI. Todavia, o Reitor, na época, se recusou a apresentar tal minuta ao referido Conselho, ficando a mesma “engavetada” até janeiro de 2012 quando finalizou o período de seu mandato na UNIVASF e reiniciaram as discussões na comunidade acadêmica sobre a criação da CAE. Com a mudança dos dirigentes da UNIVASF em 2012, a minuta de resolução da CAE foi revisada em reuniões que contaram com a participação de membros do movimento estudantil, técnicos envolvidos nas PPAEs e docentes.

A CAE e os fóruns implantados na UNIVASF representam iniciativas de democratização da gestão; são “janelas” (KINGDON, 2003) que se abriram a partir de processos de atorialização dos segmentos acadêmicos que se mobilizaram para “virar o jogo”,

uma vez que a vitória eleitoral da atual gestão foi decorrente de intensas mobilizações do movimento estudantil, dos docentes e dos técnicos que ansiavam por mais participação na gestão.

Todavia, é importante lembrar que democracia é um conceito em disputa, dinâmico, que requer constante aperfeiçoamento e revisão (COUTINHO, 2006, p. 13). Desse modo, avaliar a experiência de democratização atualmente vivenciada na UNIVASF pode também se configurar uma “janela” para o fortalecimento e consolidação dessa experiência. Este estudo se propõe, em certa medida, a essa tarefa, uma vez que coloca em análise a experiência da CAE.

## **5.2 O modelo de gestão do CAE**

Segundo o regimento interno da CAE, as reuniões ordinárias devem ocorrer no mínimo dez vezes ao ano e, extraordinariamente, sempre que necessário; devendo ainda ser itinerantes, ou seja, acontecer em todos os cinco campi da universidade, localizados em Petrolina-PE, Juazeiro-BA, Senhor do Bonfim-BA e São Raimundo Nonato-PI.

Até este momento, já foram realizadas treze reuniões ordinárias e oito extraordinárias. As reuniões são secretariadas por membros da PROAE, escolhidos entre os integrantes da CAE para essa finalidade e são divulgadas antecipadamente na página virtual dessa Pró-reitoria e nas redes sociais, sendo abertas à participação de qualquer membro da comunidade acadêmica e comunidade externa, os quais têm direito a voz.

A CAE é composta por dez membros, a saber: sete discentes, sendo dois representando o Diretório Central dos Estudantes (DCE) e os cinco demais, representando, cada um, um dos cinco campi universitários; um docente, escolhido pelo sindicato dos docentes; um técnico administrativo escolhido pelo sindicato dos técnicos administrativos; e um membro da PROAE indicado pela direção desse setor.

Atualmente a coordenação da CAE é exercida por uma discente, bem como a vice-coordenação, divergindo da tendência em que o gestor da pasta, neste caso o Pró-reitor de assistência estudantil, assume automaticamente a referida coordenação. Tal desenho decorre da crença compartilhada entre os membros da CAE, de que o Pró-reitor já dispõe de razoável poder pelo cargo/função que exerce, sendo oportuno dividir poder com o segmento estudantil que, em tese, dispõe de pouco poder dentro da estrutura de gestão.

Com natureza deliberativa, no âmbito da PPAE, a CAE conta, conforme Resolução nº 05/2013 do CONUNI, com apoio administrativo da PROAE para o seu funcionamento, por

meio, por exemplo, do apoio financeiro para participação dos seus membros às reuniões quando estas ocorrerem nos campi a mais de 100km de distância do campus de origem.

### **5.3 A CAE como instrumento de políticas públicas**

A CAE pode ser tipificada como um instrumento ao mesmo tempo legislativo e regulatório sobre a qual a direção da UNIVASF exerce o papel de guardião social e onde o interesse geral se assenta na representação eleita pelos segmentos acadêmicos (LASCOUMES; LE GALÉS, 2009). Mas pode também ser considerada como um instrumento dos seguintes tipos: “baseado-em-acordo”, “baseado-em-informação” e “baseado-em-comunicação” que assegura o envolvimento direto da comunidade acadêmica nos processos de implementação das PPAEs (LASCOUMES; LE GALÉS, 2009).

Além disto, a CAE é um instrumento de políticas públicas que se assume como arena discursiva para um conjunto delimitado de atores portadores de *status* representativo de atores organizacionais/institucionais, mas também assume a si mesmo como ator do processo de construção das políticas públicas de assistência estudantil da UNIVASF, podendo-lhe facilmente ser atribuída voz.

A influência da CAE na formulação das ações da PROAE e o acompanhamento da execução dessas ações poderão ser exemplificados nas alterações realizadas em editais de seleção do programa de assistência estudantil da UNIVASF, que tiveram modificados os seus requisitos, visando à ampliação do atendimento; na aquisição de mais ônibus para o transporte estudantil; na decisão em construir moradia estudantil ao invés de alugar casas para essa finalidade; na maior articulação da gestão da UNIVASF com as prefeituras locais para tratar de questões atinentes ao transporte dos estudantes do campus de Ciências Agrárias, localizado em Petrolina-PE e do campus de Senhor do Bonfim-BA.

Lascoumes e Lé Gallés (2007) consideram que a abordagem da instrumentação em políticas públicas permite analisar as relações de poder entre governantes e governados, desnudando a suposta neutralidade desses instrumentos, a partir do reconhecimento da sua dimensão. Todavia, esses autores consideram que tal abordagem não pretende ser normativa, isto é, não busca identificar e promover “melhores instrumentos”, tampouco busca substituir outras abordagens existentes sobre políticas públicas.

Também designada como abordagem sociológica dos instrumentos de políticas públicas, a teoria da instrumentação, ainda pouco utilizada nos meios acadêmicos, baseia-se na concepção processual das políticas públicas, compreendendo tais políticas como espaço

sociopolítico construído por meio de técnicas e instrumentos, como também por objetivos ou conteúdo:

Um instrumento de Política Pública se constitui como um dispositivo que é ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e a sociedade (aqueles a quem os instrumentos se dirigem), de acordo com as representações e significados que ele (o instrumento) carrega consigo. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com uma finalidade genérica de realizar um conceito concreto da relação política/sociedade, sustentado por um conceito de regulação (LASCOUMES; LE GALLÉS, 2007, p. 4).

Para Lascoumes e Le Gallés, a instrumentação em políticas públicas permite ainda compreender processos de mudanças em políticas públicas. Esses autores observam que o desenvolvimento e diversificação dos instrumentos de políticas públicas relacionam-se com as dinâmicas de crescimento do Estado durante o século vinte quando cada fase ou reestruturação do Estado foi acompanhada por inovações desses instrumentos.

Nesse sentido, alguns dirigentes da UNIVASF consideram que um dos desafios da CAE se insere no âmbito das relações de poder entre os segmentos da comunidade acadêmica:

Acredito que há insegurança do corpo docente, majoritário na determinação das políticas das IFES conforme art. 56 da LDB, em aceitar compartilhar ou mesmo em se submeter a decisões definidas pelo corpo discente. Acredito também que falta o espírito de parceria entre os dirigentes das IFES e o movimento estudantil em construir uma política vanguardista de gestão democrática. (Informação verbal) <sup>2</sup>.

Para os técnicos administrativos os desafios referem-se à questão da insuficiência de pessoal na UNIVASF para atender todas as demandas apresentadas pela CAE, mas também a resistência de alguns servidores técnicos em mudar a rotina organizacional, em fazer diferente, construindo e gerindo junto com os estudantes, como descrito anteriormente.

### 5.3.1 Coerência entre teoria explícita e teoria implícita na CAE

Ao investigar as relações de pertinência e coerência entre a teoria explícita da CAE e sua teoria implícita, ou seja, entre o seu discurso oficial e as suas práticas de gestão, parece haver uma razoável proximidade e sobreposição entre estes. Para começar, a influência no fluxo decisório da gestão das PPAEs na UNIVASF, reconhecida por dirigentes e gestores, estudantes, docentes e técnicos administrativos, denota coerência entre o que está previsto

---

<sup>2</sup> Opinião expressa por gestor da UNIVASF.

explicitamente na resolução de criação da CAE e aquilo que de fato vem acontecendo (teoria implícita).

Os diferentes conjuntos de atores que compõem o público interno maior da UNIVASF atribuem os avanços na assistência estudantil à criação da CAE. Para muitos, a CAE possibilita aos próprios estudantes formular tais políticas, as quais se tornaram mais qualificadas e passaram a atender aos reais interesses estudantis:

[...] as respostas às demandas são mais ágeis, eficazes e reais. Nossa experiência tem mostrado que não perdemos em agilidade na execução dos recursos da assistência estudantil. Além disso, temos ganhado em qualidade do uso destes recursos. (Informação verbal)<sup>3</sup>.

Pelas narrativas dos técnicos administrativos é possível considerar que a coerência entre o implícito e o explícito na experiência da CAE deve-se a:

A importância dos sujeitos envolvidos e a valorização desta organização pela administração (reitoria) que tem o entendimento e a visão do estudante como um colaborador (parceiro) com capacidade, responsabilidade e autonomia para contribuir com o crescimento da universidade, e construção de uma Política Estudantil na perspectiva de fortalecimento dos objetivos desta. (Informação verbal)<sup>4</sup>.

Na UNIVASF a Câmara de Assistência Estudantil tem muito respaldo e as decisões tomadas por seus membros são respeitadas, e suas deliberações possibilitaram que os estudantes ficassem menos insatisfeitos e mais representados. (Informação verbal)<sup>5</sup>.

Por sua vez, os estudantes também parecem reconhecer a coerência entre o implícito e o explícito na CAE através das alterações feitas nos editais de seleção do Programa de Assistência Estudantil por intermédio das deliberações da CAE, assim como pelo planejamento orçamentário dos recursos das PPAEs feito na Câmara.

Essa mesma compreensão não é vista, porém, entre os próprios membros da CAE acerca da comunicação contínua e ampliada com membros da comunidade interna, como o conselho universitário e, principalmente, externa, a exemplo da UNE e de outras IFES. Este é um aspecto que evidencia a existência de pouca coerência entre o implícito e o explícito: todos defendem a importância da comunicação, justificando, inclusive, que a mesma deva servir como uma espécie de prestação de contas, e também como mecanismo de mobilização,

---

<sup>3</sup> Opinião expressa por gestor da UNIVASF.

<sup>4</sup> Opinião expressa por Técnico Administrativo da UNIVASF.

<sup>5</sup> Opinião expressa por Técnico Administrativo da UNIVASF.

mas efetivamente pouco tem sido feito nesse sentido. Pois colocar as temáticas e deliberações da CAE nas redes sociais, como tem sido feito até o momento, é considerado insuficiente. Todavia, os membros da CAE acreditam que os meios para **azeitar** a comunicação interna e externa da CAE serão identificados no caminho da própria experiência.

#### **5.4 A formação do público da CAE**

A CAE foi se constituindo, enquanto coletivo, inicialmente, nos encontros para revisão da minuta da resolução de sua criação durante o período de julho a setembro de 2012, e nos encontros preparatórios da apresentação dessa minuta ao Conselho Universitário, que ocorreu no dia 23/11/2013. Participaram desses encontros atores que já vinham mobilizados nessa arena das PPAEs desde 2009, mas também atores novos, docentes e estudantes, que foram se atorializando em tal arena nesse segundo momento de mobilização em prol da implantação da CAE.

Todavia, a CAE consolidou-se mesmo durante as reuniões realizadas no período de janeiro a junho de 2013. Gradativamente, seus membros foram assumindo coletivamente a elaboração das pautas e, sobretudo, quando a PROAE passou a demandar da CAE posicionamentos frente às questões relativas às PPAEs, como o planejamento orçamentário, a adesão a determinados programas do MEC, a definição das áreas a serem contempladas pelo programa de assistencial estudantil da UNIVASF, entre outras ações. Assim, o público CAE foi assumindo-se enquanto ator político.

Entre os estudantes em geral há aqueles que consideram que a CAE vem influenciando positivamente a vida dos que se encontram em vulnerabilidade socioeconômica. Mas por outro lado, lamentam que não venha sendo dada a devida atenção a outras questões, como por exemplo, deveria se dar mais espaço para discussões sobre a qualidade do ensino e dos movimentos culturais e sociais que acontecem e podem acontecer na região onde a UNIVASF está localizada.

Há ainda entre os estudantes em geral aqueles que consideram que os membros atuais do DCE monopolizam a CAE e consideram esse um efeito negativo:

A maior parte dos alunos não compreende a importância desse espaço, onde alguns centralizam esse importante órgão resultante de importantes lutas estudantis nacionais, outros sequer compreendem a sua existência e quais as principais pautas deliberadas na Câmara. (Informação verbal)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Estudante de graduação da UNIVASF.

Já os membros do DCE lamentam a apatia dos estudantes em geral e afirmam observar uma contradição no discurso sobre participação que em muitas ocasiões vem carregado de indignação, reclamando-se a falta dessa participação, mas que, no entanto, os estudantes não ocupam os espaços disponíveis, “sendo que alguns disputam somente pelos cargos da CAE e não no campo das ideias”, como se observa nesse fragmento:

[...] parece que os demais estudantes não estão convencidos a ser protagonistas ou será que não querem é se comprometer? Temos à frente uma grande empreitada pedagógica: sensibilizar os estudantes a participar ativamente dos espaços de construção coletiva. (Informação verbal)<sup>7</sup>.

A representação discente é majoritária na CAE, sendo que todos os representantes são escolhidos pelo DCE, ocorrendo que um estudante eleito por seus pares para coordenar um Diretório Acadêmico (DA) de um determinado curso, pode não ser indicado pelo DCE para representar o seu campus na CAE, denotando com isso uma centralização ou um controle da representação discente pelo DCE.

Essa situação configura uma limitação da experiência ora analisada e como tal precisa ser problematizada na CAE, afinal, a restrição da participação ou o seu atrelamento ao DCE poderá implicar o reforço à apatia política dos estudantes, como também o esvaziamento da CAE, pois, como se sabe, o movimento estudantil não é um todo homogêneo, ao contrário apresenta diversas tendências políticas, e a CAE deve refletir essa heterogeneidade para preservar sua legitimidade deliberativa e a participação democrática.

É interessante registrar que, por um bom tempo, a representação discente do campus de São Raimundo Nonato-PI na CAE ficou vacante, uma vez que a estudante que representava esse campus mudou de curso e agora é do campus de Juazeiro-BA, sendo que os líderes do movimento estudantil daquele campus afirmam que a militância estudantil deve estar fora dos contextos institucionais e formais e não deve ter hierarquia, tipo coordenação e vice coordenação. Tal postura parece indicar uma outra compreensão sobre participação e controle democrático e deve ser melhor conhecida e compreendida na análise em andamento sobre a experiência da CAE/UNIVASF. De toda forma, quando da realização das reuniões itinerantes no campus de São Raimundo Nonato, observava-se a participação de algumas lideranças estudantis do referido campus e atualmente tem-se um morador da residência estudantil desse campus compondo a CAE.

---

<sup>7</sup> Estudante de graduação da UNIVASF.

Ainda em termos dos segmentos que compõem a CAE, observa-se uma baixa frequência dos técnicos administrativos às reuniões. Estima-se que tenham participado de menos de metade das reuniões realizadas até o momento. Como justificativa, os técnicos apresentam a indisponibilidade de tempo devido ao grande acúmulo de trabalho. De fato, a insuficiência de pessoal técnico administrativo nas universidades brasileiras, especialmente naquelas implantadas no contexto de expansão do ensino superior, tem dificultado uma maior participação desses servidores públicos em ações que não estejam estritamente no âmbito da burocracia pública.

Esse é um aspecto limitante ao cumprimento dos objetivos da CAE, pois a participação dos servidores técnicos administrativos é primordial, afinal são eles os principais operadores das políticas de permanência e por isso têm muito a contribuir com as discussões sobre a formulação e o acompanhamento da execução dessas políticas. Os mesmos poderiam ainda oxigenar suas práticas profissionais a partir dos conhecimentos compartilhados na CAE.

Ademais, se esses servidores não se apropriarem da CAE como instância privilegiada de debate e problematização das condições de implementação do PAE, enfatizando os pontos que mais diretamente lhes tocam, dificilmente esses pontos serão tomados como prioritários nos debates e encaminhamentos da CAE, afinal, enquanto os estudantes estarão lutando e defendendo mais ações, os técnicos estarão afirmando que para tanto faz-se necessária a ampliação do quadro técnico. Dessa forma, os lugares diferentes que cada segmento ocupa originalmente, pois que se mesclam nas atividades rotineiras da CAE, vão informar demandas que precisam ser negociadas internamente para, em seguida, serem transmitidas ou requeridas a quem de dever, ou seja, aos gestores e dirigentes da UNIVASF.

Para os membros da CAE, um dos principais desafios no âmbito dessa experiência, refere-se à questão da comunicação, pois parecem temer que assim como acontece com os conselhos de políticas públicas em geral – saúde, assistência social, educação etc. – a CAE venha a se transformar no futuro num espaço meramente formal, sem organicidade aos interesses e demandas dos estudantes.

Nesse sentido, acredita-se que um bom caminho para prevenir essa situação é incentivar estudos sobre essa experiência, que divulguem sua importância e desafios, como também a criação de uma espécie de observatório virtual da CAE que seja um espaço para divulgação constante das ações, dos limites e das potencialidades, estimulando assim, outras IFES. Também se considera que uma boa estratégia é manter sistematicamente o CONUNI

informado sobre as questões tratadas na CAE, levando tais questões para conhecimento desse conselho, sobretudo, para compartilhamento das decisões. Acredita-se que assim se dará centralidade maior à CAE no âmbito da comunidade acadêmica. Já com relação à comunidade externa, acredita-se que uma boa estratégia é a divulgação das PPAEs e da CAE nas escolas públicas de ensino médio e junto aos movimentos sociais em geral.

### **5.5 A significação positiva da experiência da CAE pelos seus membros**

A percepção positiva da CAE pelos seus componentes, como também por atores da comunidade acadêmica em geral foi se constituindo gradativamente, na medida em que os efeitos da implantação da CAE foram aparecendo nas PPAEs na UNIVASF como, por exemplo, nas alterações dos editais de seleção do programa de assistência estudantil e na ampliação das áreas de atuação da PROAE.

Atualmente essa percepção positiva tem sido reforçada com o reconhecimento externo de organizações como a UNE, que considerou a CAE como uma iniciativa que deve ser implementada em outras universidades como forma de assegurar uma gestão democrática das PPAEs.

Os estudantes em geral, isto é, aqueles que não são componentes da CAE, sobretudo aqueles que moram nas residências estudantis, reconhecem a CAE como um instrumento de integração entre a gestão e o segmento estudantil: “A CAE é semelhante a um ‘elo’, que une estudantes à Universidade. Serve como apoio para sanar dúvidas, e é a responsável, também, por buscar objetivos pertinentes à classe discente.” (Informação verbal)<sup>8</sup>.

Para seus componentes a CAE representa uma conquista, resultado de lutas anteriores por participação direta e uma experiência inovadora que deve ser aperfeiçoada, mas que já é vitoriosa para a política de assistência estudantil; para os estudantes e é um legado para experiências futuras.

### **5.6 A experiência de atorização da CAE**

Os processos que levaram à implantação da CAE na UNIVASF iniciaram em 2009, conforme dito anteriormente neste trabalho, e constituíram uma arena pública das PPAEs que envolveu diferentes atores da comunidade acadêmica. Tais atores foram se *atorizando* nesses processos, sendo que no período de 2009 a meados de 2011 havia maior protagonismo dos

---

<sup>8</sup> Opinião de estudante de graduação da UNIVASF.

atores docentes e técnicos administrativos, enquanto os atores estudantes pouco se *atorizaram*, ou seja, não ocuparam lugar de destaque nessa arena. Aproximadamente apenas três estudantes participaram sistematicamente dos encontros ocorridos nesse período.

No final de 2011, durante o processo eleitoral para escolha dos dirigentes da UNIVASF, no entanto, foram os estudantes que reativaram a arena das PPAEs e pautaram a implantação da CAE no referido processo, levando a que os candidatos a reitor assumissem tal proposta em suas plataformas políticas. Todavia, o candidato da situação levava uma desvantagem nesse ponto, uma vez que sua gestão engavetara tal proposta anteriormente. Já o candidato de oposição destacava a CAE como uma das primeiras e principais medidas que tomaria na sua gestão, juntamente com a criação da Pró-reitoria de Assistência Estudantil.

Em 2012, a Pró-reitoria é implantada e as discussões sobre a CAE são retomadas, desta feita, como parte da agenda institucional, mas contando com intensa participação dos estudantes e técnicos administrativos envolvidos com as PPAEs. A PROAE convidou alguns docentes que em 2009 participaram da elaboração da proposta da CAE para contribuir com esse novo momento de discussões, em que prevaleceram as propostas dos estudantes que alteravam significativamente a primeira versão da proposta da CAE, garantindo dessa vez a participação majoritária dos estudantes na sua composição.

Observa-se que os atores foram se *atorizando* e continuam a se *atorizar* nas arenas da PPAE da UNIVASF, que atualmente tem na CAE uma instância privilegiada de participação e de definição dos problemas, como também de identificação das soluções. Nessas arenas, os atores governamentais, neste caso gestores e dirigentes na UNIVASF, também se *atorizam* buscando consensos em torno de questões estratégicas para a gestão das PPAEs, ora recuando e reformulando a definição e solução dos problemas. Assim como os técnicos administrativos e os docentes que também vão se *atorizando*, de acordo com os microcontextos ou demandas públicas, no âmbito das PPAEs na UNIVASF. Todavia, atualmente, observa-se que são os atores estudantes os que vêm exercendo maior influência nessa arena pública.

### **5.7 As diferentes percepções do contexto institucional sobre a CAE e seu modelo de gestão**

Os mecanismos de aprendizagem modelados pela e que modelam a experiência da Câmara de Assistência Estudantil da UNIVASF, segundo seus membros, têm como base valores fundados no empoderamento dos estudantes na afirmação e garantia de direitos, no valor político e protagonismo estudantil. Consideram, ainda, a CAE um “espaço

transformador” que vem ganhando forma, e onde “tudo é muito bem conversado e cada um contribui a partir da sua experiência, do seu conhecimento”. Citam-se os processos de discussões sobre o transporte estudantil nos quais foram realizadas diversas reuniões ampliadas da CAE que contaram com grande participação dos estudantes e onde todos puderam contribuir com a definição e solução do problema.

Os membros da CAE compartilham o entendimento de que essa é uma experiência “revolucionária” em que a aprendizagem se dá pelo questionamento e influenciamento às PPAEs, não somente no âmbito da UNIVASF, mas também junto ao MEC. Este consenso demonstra-se fundamental para a manutenção do grupo, isto é, da CAE.

Ressalta-se ainda que o aprofundamento e apropriação das temáticas tratadas na CAE ocorrem por meio de encontros gradativos para discussão das mesmas no âmbito interno do segmento estudantil, especialmente no DCE, para o melhor das mesmas e, conseqüentemente, para que sejam mais assertivos frentes às demandas. Lembram que em todos os espaços colegiados da UNIVASF, como o Conselho Universitário, coordenação de colegiados etc., com exceção do DCE e DAs, é somente na CAE que os estudantes são maioria.

Consideram que essa experiência é uma preparação para as pessoas que virão para a UNIVASF no futuro, e que: só o tempo vai mostrar melhores alternativas, mas já sentem que estão aprendendo e influenciando, tomando decisões, dando passos importantes, Isso vai se ampliar, ser maior daqui algum tempo [...] (Informação verbal)<sup>9</sup>.

Considera-se ainda que com a CAE sentem-se responsáveis pelas ações e não apenas por criticá-las:

[...] sempre estivemos num papel de cobrança e fiscalização da gestão, pautando ações que são de interesse e benefício dos estudantes, mas numa posição de quem “não tem parte” na gestão, de quem está por fora da institucionalidade. (Informação verbal)<sup>10</sup>.

Os membros da CAE compartilham ainda a ideia de que essa é uma experiência desafiadora, de muito aprendizado, crescimento pessoal, pois pressupõe a divisão de responsabilidades entre gestores e comunidade acadêmica, levando à aprendizagem, por parte da referida comunidade, sobre o “jogo institucional”, como reflete a fala de uma representante estudantil:

<sup>9</sup> Opinião de estudante de graduação da UNIVASF.

<sup>10</sup> Opinião de estudante de graduação da UNIVASF.

A experiência da CAE é bastante construtiva. Tenho me tornado mais consciente quanto ao meu papel enquanto cidadã e aluna, além de aprender um pouco mais a respeito dos mecanismos burocráticos e legais da área de assistência da universidade. (Informação verbal)<sup>11</sup>.

Considera-se a CAE como uma “escola de educação política”, que ainda que seja vivenciada num contexto muito específico, é um legado, que se pode deixar para as gerações futuras.

Do ponto de vista dos gestores, a CAE configura uma oportunidade de aprendizagem de “fazer certo o que tem que ser feito” e que tem influenciado a dinâmica da UNIVASF, pois tem afetado significativamente na dinâmica de outros setores, tais como pró-reitorias, secretarias e até a procuradoria federal. Os gestores consideram que é uma boa experiência com potencial para ser multiplicada em outras instituições de ensino.

Por outro lado, alguns gestores consideram que a UNIVASF ainda não está devidamente preparada para atender as demandas construídas na experiência da CAE e que outras IFES devem resistir a implantar instâncias semelhantes à CAE temendo a falta de estrutura, isto é, a tensão entre demandas e capacidade para atendê-las:

A sua existência também provocou um impacto considerável no número de bolsas, nas mais diversas modalidades, mas não houve uma contrapartida na contratação de profissionais nas áreas de serviço social e de execução financeira, áreas que ficaram sobrecarregadas. (Informação verbal)<sup>12</sup>.

Já os docentes consideram que a experiência da CAE tem levado a aprendizados por parte desse segmento acadêmico que está tendo a oportunidade de compreender melhor a importância das PPAEs e da construção coletiva com os estudantes, superando a separação entre quem sabe (docentes) e quem aprende (estudantes), como narra uma docente: “[...] mas ao mesmo tempo vi um crescimento no grupo, com a mudança, inclusive desse conceito de separação e a quebra de paradigmas para muitos colegas”. (Informação verbal)<sup>13</sup>.

Enfatizam, os docentes, que é um processo de bastante aprendizagem:

Acredito ter sido um passo importante na discussão sobre o contexto dos estudantes perante a Universidade. Uma tentativa de tornar a instituição mais acessível em

---

<sup>11</sup> Opinião de estudante de graduação da UNIVASF.

<sup>12</sup> Opinião de gestor da UNIVASF.

<sup>13</sup> Opinião de docente da UNIVASF.

todos os sentidos, tanto no aprendizado, quanto na relação interpessoal. (Informação verbal)<sup>14</sup>.

Os técnicos administrativos consideram que é uma experiência inovadora, apesar dos desafios que resultam na ampliação das oportunidades de permanência dos estudantes na UNIVASF e reconhecem a experiência de aprendizagem da CAE a partir da troca de saberes entre os diversos segmentos da comunidade acadêmica, ressaltando que se aprende a construir democraticamente, levando ao compartilhamento das responsabilidades:

A experiência de participar anteriormente de outra Câmara, composta por maioria docente e também por ter oportunidade de participar das reuniões do Conselho Universitário, acredito que é na CAE onde tenho a sensação de que todos os membros participam de igual para igual, ou seja, a sensação de que ninguém sabe mais que ninguém e de que a opinião de todos é realmente levada em conta. É uma experiência de aprendizado e também de humildade, saber ouvir o outro mesmo que sua experiência/formação profissional seja "superior". (Informação verbal)<sup>15</sup>.

Os estudantes em geral, ou seja, aqueles que não participam diretamente da CAE, também consideram que essa é uma experiência de troca de saberes, onde há a participação de toda uma equipe, onde várias opiniões, tanto de estudantes como de profissionais já graduados, são colocadas como ponto de partida para uma discussão.

## 5.8 Rituais

Rituais em organizações são práticas organizacionais que adquirem um simbolismo ligado à transformação de *status* dos membros em geral. Os rituais da CAE foram sendo construídos à medida que o público dos membros foi se consolidando como tal. Parte importante desses rituais é encontrada nas reuniões ordinárias e estão refletidos no regimento interno da CAE cuja elaboração e aprovação pelo CONUNI se deu em abril de 2013.

Entre os rituais da CAE tem-se a convocação com antecedência de dez dias para as reuniões ordinárias, a comunicação prévia da pauta feita por *e-mail*, a verificação da presença e da existência de quórum, a apresentação, leitura e aprovação da pauta, a discussão e deliberação das matérias agendadas e encerramento da reunião. Como também a participação de membros da comunidade externa em reuniões da CAE, convidados para contribuir com as discussões sobre determinadas temáticas, a exemplo da participação de representante do

---

<sup>14</sup> Opinião de docente da UNIVASF.

<sup>15</sup> Opinião de gestor da UNIVASF.

movimento da pessoa com deficiência de Petrolina que foi convidado para colaborar com a discussão sobre os projetos de construção das residências estudantis com acessibilidade a estudantes com deficiência.

Por outro lado, alguns rituais previstos no regimento interno da CAE não têm sido praticados, como a aprovação da ata da sessão anterior, dado ao atraso com que as atas têm sido elaboradas; as funções da coordenação, que na prática não têm ficado restritas ao coordenador e vice-coordenador, sendo assumidas por qualquer membro da CAE, ainda que com o respaldo daqueles, numa espécie de coordenação compartilhada.

### **5.9 Percepção dos primeiros resultados**

Completado um ano e alguns meses de funcionamento com um acúmulo de mais de vinte reuniões, entre ordinárias e extraordinárias, dentre essas, reuniões itinerantes nos diversos campi da UNIVASF, é possível apresentar as primeiras impressões a respeito daquilo que seriam os efeitos dessa experiência.

Para os membros da CAE um dos principais efeitos ou resultados da experiência de implantação da CAE, refere-se à interferência na gestão onde: “[...] o estudante toma decisão por estudantes. Outro efeito, esse de natureza política mais direta, diz respeito ao enfrentamento aos processos ideológicos e culturais que desvalorizam a participação estudantil na política institucional.” (Informação verbal)<sup>16</sup>.

Já para os dirigentes, um dos efeitos da CAE é qualidade e agilidade das ações no âmbito das PPAEs:

[...] ganho em qualidade e agilidade só é possível porque todos os componentes que estão representados na CAE têm trabalhado em parceria, com o objetivo de demonstrar que esta experiência contribui positivamente na dinâmica organizacional da UNIVASF, sinalizando à própria instituição que ela precisa também ser vanguarda, não só no ensino, pesquisa e extensão, mas também na forma de fazer política e construir a democracia. (Informação verbal)<sup>17</sup>.

Enquanto os técnicos administrativos compreendem que a CAE tem sido um suporte essencial à Pró-Reitoria de Assistência Estudantil, mas que os demais setores não necessariamente veem assim:

---

<sup>16</sup> Opinião de estudante de graduação da UNIVASF.

<sup>17</sup> Opinião de gestor da UNIVASF.

A Câmara de Assistência Estudantil é consultiva e deliberativa. Dessa forma, ela tem representado um apoio efetivo nas decisões da PROAE que são referentes às necessidades de permanência do estudante na Universidade, sendo assim, quem pode ter opiniões mais realistas, sobre essas questões é o estudante que tem a vivência e enfrenta situações de vulnerabilidade. (Informação verbal)<sup>18</sup>.

A CAE tem levado aos diversos setores da UNIVASF temas desafiadores e inovadores relacionados à vida acadêmica do estudante, sejam eles relativos à residência universitária, forma de pagamento de bolsas, processo seletivo, construção de obras (restaurante e residência) etc. O que antes era feito da forma tradicional ou como a administração achava melhor ou estava acostumada, agora é feito sob o ponto de vista do estudante. Isso muitas vezes leva certo desconforto aos demais setores, pois os mesmos necessitam sair da zona de conforto e se adaptar as mudanças, então é muito comum ao tentar dar andamento ao um processo novo relacionado a estudantes e ouvir "tudo de vocês é muito difícil", "E pode isso?" ou "Vocês dão muito cabimento a estudante", o que dificulta o trabalho da PROAE. (Informação verbal)<sup>19</sup>.

Com efeito, alguns técnicos também demonstram preocupação com o excesso de trabalho decorrente das deliberações da CAE e a ausência de condições para executá-lo:

Toda mudança também gera novas formas de trabalhar, resistências de outros setores, frutos a médio/longo prazo, porém, em curto prazo, as experiências nem sempre são positivas. Houve um acréscimo desproporcional de trabalho, tanto para a PROAE quanto para o setor de execução orçamentária e financeira, pois a cada dia o volume de trabalho proveniente dessa Câmara vem crescendo sem uma contra partida de servidores para acompanhar a demanda. É lógico e notório que os ganhos para os estudantes foram os melhores possíveis e que esses ganhos têm que continuar, mas é necessário aumentar o número de servidores para dar vazão ao aumento da demanda, sob pena de retrabalho tanto para a PROAE quanto para a execução. Este que tem sido uma constante, especialmente em um ano de contenção financeira do Governo Federal e de aumento de cobranças de discentes bolsistas, fornecedores, prestadores de serviço e servidores da instituição. (Informação verbal)<sup>20</sup>.

Esse é um aspecto que pode ser analisado por dois ângulos distintos. Por um ângulo pode-se perceber que a diversificação de atores da CAE leva à proliferação de ideias para atendimento às diferentes necessidades dos estudantes assistidos pelas PPAEs; de fato, trazendo com isso, maior carga de trabalho aos servidores da UNIVASF cujo quantitativo não tem sido ampliado de modo equivalente às ações demandadas pela CAE.

Por outro ângulo, tal situação pode ser interpretada a partir da resistência à mudança por parte de alguns servidores acostumados aos padrões mais hierarquizados, tipo *top-down*, em que as decisões são tomadas pela gestão de acordo exclusivamente com seus interesses e

<sup>18</sup> Opinião de Técnico Administrativo da UNIVASF.

<sup>19</sup> Opinião de gestor da UNIVASF.

<sup>20</sup> Opinião de gestor da UNIVASF.

capacidades, não requerendo maiores esforços dos servidores, tampouco, inovação ou mudança na rotina organizacional.

### **5.10 A experiência de participação na UFRN**

A UFRN tem uma Comissão e uma Câmara de Assistência Estudantil, além do conselho de residência universitária e o conselho do restaurante universitário. A Comissão de Assuntos Estudantis foi criada em 2009 com a finalidade de analisar os recursos apresentados pelos estudantes acerca dos processos seletivos do programa de assistência estudantil, como também acompanhar e avaliar as ações relativas aos assuntos estudantis. Tal Comissão é composta por oito membros, sendo cinco representando as pró-reitorias de assuntos estudantis, graduação e administração e os outros três representantes dos estudantes, mais exatamente DCE, residentes e pós-graduação.

Já a Câmara de Assuntos Estudantis foi criada em 2011 com as mesmas finalidades da Comissão. Composta por quatro membros, dentre esses apenas um é estudante e é indicado pelo Conselho de Administração (CONSAD), tendo sido criada para adequar o regimento interno da UFRN, revisado no referido ano, já que se dispunha de câmaras de ensino, pesquisa, extensão, mas não de câmara de assuntos estudantis. Todavia optou-se por manter a Comissão de Assuntos Estudantis.

Os conselhos da residência universitária e do restaurante universitário têm existência anterior à Comissão e à Câmara e tratam de temas respectivos; são compostos por estudantes e membros da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis.

Observa-se, a partir das entrevistas com técnicos e gestores, que há pouca coerência entre a finalidade explícita e implícita da Comissão e da Câmara de Assuntos Estudantis. Uma vez que, na opinião da maioria dos entrevistados, nessas instâncias tem-se tratado apenas dos recursos interpostos pelos estudantes frente aos processos seletivos da assistência estudantil, situação que resulta, segundo os entrevistados, em grande clamor dos estudantes com relação à maior participação na gestão. Pois, apesar de os conselhos da residência e do restaurante configurarem espaço de diálogo, geralmente se reúnem apenas para tratar situações de ingresso e acesso a esses serviços, mas não para planejar e avaliar as ações no âmbito da assistência estudantil. Já a opinião dos gestores difere, pois consideram que somente a Câmara é que não funciona bem, devido à baixa assiduidade dos representantes docentes.

As experiências da UNIVASF e da UFRN são, portanto, semelhantes e, ao mesmo tempo, distintas. Mas todas duas têm grandes desafios à frente no que se refere a manter

equilibradas as dimensões explícitas e implícitas. Sendo que no caso da UNIVASF, o desafio maior parece se inserir no campo da interlocução da CAE com a comunidade interna e externa, enquanto a UFRN, que dispõe de mais mecanismos de participação no âmbito das PPAEs, talvez tenha como um dos principais desafios ter ativações dos instrumentos existentes por intermédio de processos de atorialização dos diversos segmentos da comunidade acadêmica, avançando no sentido de tornar as experiências com os instrumentos de participação social (Câmara, Comissão e Conselhos), experiências de aprendizagem e transformação social.

## 6 ALGUMAS NOTAS CONCLUSIVAS

Neste trabalho, buscou-se compreender os processos de aprendizagem conectados à experiência de participação social na CAE da UNIVASF, tomando como referência o aprendizado enquanto processo de assimilação e construção de novas informações a partir da experiência coletiva, e a aplicação desse acúmulo em ações subsequentes, conforme a perspectiva da Sociologia Pragmaticista. Os processos de aprendizagem, neste estudo, também foram problematizados como elemento explicativo para a compreensão de como operam as mudanças na construção das políticas (MASSADIER, 2011).

A partir da análise dos dados empíricos inferiu-se que os processos de aprendizagem decorrentes da experiência da CAE conectam-se à formulação, implementação e avaliação das PPAEs na UNIVASF. Além de indicar que a CAE se constitui um espaço multiorientado de diálogo permanente, onde habilidades e capacidades individuais e coletivas são fortalecidas, ressignificando o envolvimento dos atores sociais na prática política, o que demonstra a conexão entre participação e aprendizagem. E que as experiências e processos de aprendizagem vivenciados desde 2009, quando se iniciaram as primeiras formulações da CAE, até este momento, revelam aquilo que a teoria da mirada ao revés denomina de atorialização, quando os atores vão se constituindo nas arenas de políticas públicas, etiquetando problemas públicos e construindo suas alternativas de solução, num processo contínuo, afinal, como observa Adorno (2010), experiências participativas não estão disponíveis num cardápio:

A experiência da democracia não se trata de uma mera escolha disponível, um cardápio onde se escolhe entre gestão participativa ou gestão autoritária, em que se dá concretamente enquanto experiência das pessoas na via cotidiana, como um assunto próprio delas, de modo que elas compreendam a si mesmas como sendo sujeitos dos processos políticos. (ADORNO, 2010, p. 35).

Observou-se, a partir da pesquisa empírica, que os valores, conhecimentos, habilidades e atitudes constituídos nos processos de aprendizagem na experiência da CAE na UNIVASF se traduzem no empoderamento dos atores de governo – estudantes, técnicos e docentes – que se organizam e participam ativamente e de forma qualificada do fluxo decisório, fazendo escolhas e interferindo nos processos de gestão das PPAEs, revelando ainda que as metodologias utilizadas para estabelecer o diálogo entre os atores “do” governo e “de” governo, consideraram a diversidade cultural presente nesse contexto, possibilitando aprendizados a todos os envolvidos.

Em tempo, esclarece-se que não é intenção deste estudo generalizar que a existência de espaços coletivos e a abertura das políticas públicas ao envolvimento dos atores sociais garante *per si* a existência de canais propícios ao desenvolvimento de competências, habilidades e conteúdos, que por sua vez, poderiam caracterizar processos de aprendizagem.

Para Dewey (2007, p. 90-92), aprender pressupõe a experiência de fazer algo, isto é, praticar algo, numa relação ativa, que vai de encontro ao entendimento de que a aprendizagem depende da mera transmissão de conhecimentos já existentes, estocados. Para esse autor, a passividade no ato de aprender, que se assenta no dualismo entre conhecimento empírico e o conhecimento racional mais elevado, isto é, o conhecimento intelectual, é reflexo de uma divisão entre os que são controlados pelo contato direto com as coisas e os que são livres para se aprimorar.

Com efeito, a quebra de paradigma decorrente da construção coletiva das PPAEs na experiência da CAE na UNIVASF, ilustra o pensamento de Dewey na medida em que tenciona o paradigma instituído de que o conhecimento racional e “superior”, de que dispõem os atores do governo – dirigentes e gestores – seja o único conhecimento capaz de contribuir para a gestão das PPAEs.

O conhecimento dos estudantes, forjado na prática, no cotidiano de luta pela permanência com qualidade na UNIVASF, assim como o dos técnicos que operam no seu cotidiano profissional as PPAEs, devem ser considerados pela gestão das PPAEs tanto quanto aquele conhecimento racional, fruto, na maioria das vezes, de treinamentos, “simulações” ou exercícios teóricos descolados da prática.

Os processos de aprendizagem conectados à experiência da CAE vem favorecendo não somente à gestão em si das PPAEs e, conseqüentemente, a aprendizagem organizacional, mas também o aprendizado individual dos atores envolvidos e o aprendizado coletivo dos segmentos representados na CAE. Aprendizados esses que serão úteis e importantes, não somente para essa experiência específica, mas para outras que virão, ou para aquelas que já estão acontecendo em outros espaços da vida de cada ator. Nesse contexto, a UNIVASF, enquanto instituição de educação deve se preocupar em fomentar processos de aprendizagem em todos os seus ambientes e não somente naqueles instituídos para tanto (sala de aula, laboratórios etc.), passando assim a valorizar ainda mais os diferentes saberes e, dessa forma, contribuindo para o alcance da função social a que as instituições públicas de ensino superior devem responder.

Nesse sentido, lembra Dewey (2007, pp. 11-12):

O objetivo da educação é habilitar os indivíduos a continuar sua educação – ou que o objeto ou recompensa da aprendizagem é a capacidade de desenvolvimento constante. Entretanto, essa ideia não pode ser aplicada a todos os membros de uma sociedade, mas apenas quando a relação de um homem com outro é mútua e existem condições adequadas para a reconstrução de hábitos e instituições sociais por meio de amplos estímulos originados da distribuição equitativa de interesse. Isso significa uma sociedade democrática.

Por outro lado, a questão da institucionalização da participação é um aspecto desafiante à experiência da CAE e diz respeito às condições materiais para realização das reuniões da CAE, conforme descrito anteriormente. Apesar de esse apoio ser necessário, tal situação poderá levar a uma vinculação e dependência em relação à PROAE que, se não compreendida como um dever da instituição poderá tomar a forma de favor ou benesse da gestão, ou o que é pior, levar a posturas sem criticidade na CAE, isto é, inibir as críticas à gestão e assim a referida Câmara não cumprirá o controle democrático das políticas de permanência da UNIVASF.

Nesse sentido, Correia (2005 apud BRAVO; COSTA, 2012, p. 8) alerta para os riscos das instâncias de participação se tornarem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das relações vigentes. E Martorano (2011, p. 142) trata da questão da qualidade da participação, alertando que o papel de indutor assumido pelo Estado frente à participação social deve ter limite, pois a participação induzida não é genuína, carecendo de autenticidade e, por isso mesmo, de autonomia.

A baixa interatividade da CAE com as câmaras de ensino, de extensão e de pesquisa, como também com o conselho universitário e com a comunidade acadêmica em geral, pode indicar um possível limite dessa experiência, que tem se comunicado praticamente somente por meio das redes sociais, seja por iniciativa do segmento estudantil que tem pautado os temas da CAE nessas redes, como também por iniciativa da PROAE que também se utiliza desse recurso para divulgar agendas da CAE, atas das reuniões, entre outras informações referentes à gestão das políticas de permanência.

A participação via redes sociais é um fenômeno do tempo presente que demanda, no caso da CAE, estudos complementares que possam analisar sua qualidade. Todavia, é possível afirmar, desde já, que esse mecanismo tem sido de fundamental importância para ampliar o alcance das informações relativas à gestão das PPAEs na UNIVASF.

Entretanto, a ocupação de espaços como os citados acima, bem como o diálogo e comunicação com a comunidade externa – outras IFES e os movimentos sociais – parecem

ser condição necessária para a consolidação e sustentabilidade da CAE. Afinal, os conhecimentos gestados nessa experiência devem ser compartilhados também com outras instâncias e atores, os quais, por sua vez, irão “oxigenar” as ideias e práticas da CAE a partir das suas próprias vivências e vice-versa. A CAE também receberá influência dessas outras experiências externas, a exemplo do que ocorreu quando da apresentação dessa experiência no congresso da UNE.

Por outro lado, a ausência de discussões na CAE que indiquem a necessidade e importância da realização de estudos sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes da UNIVASF pode indicar que a CAE está muito “afundada” nas questões mais imediatas, colocando em segundo plano as questões mediatas, ou seja, aquelas que remetem a estruturação e consolidação das referidas políticas em conexão com outras políticas públicas, como saúde, esporte, cultura etc.

O entendimento por parte de setores administrativos da UNIVASF, acerca do papel deliberativo da CAE, já é perceptível e denota que a referida instância começa a compor o círculo decisório da instituição, levando a uma alteração do seu desenho organizacional, conferindo-lhe um perfil inovador e participativo.

A implantação da CAE implicou mudanças nas ações e nas relações estabelecidas na UNIVASF, numa constante ruptura no conceito e na prática do poder, comando e controle que abre espaço para reorganização e redefinição à gestão organizacional.

Nesse sentido, a CAE como experiência que se constrói nas práticas interativas dos sujeitos, se configura como uma experiência de aprendizagem social, aqui compreendida no sentido proposto por Schommer e Boullosa (2009, p.20):

[...] Os sistemas ou estruturas sociais acabam, pois, por modelar parcialmente o modo como os indivíduos podem aprender, consolidar novos conhecimentos, perceber lacunas cognitivas e enfrentá-las, construir novas práticas, rotinas, produtos, etc.[...]

É na esteira da aprendizagem social que as potencialidades e limites da experiência ora analisada podem ser continuamente problematizados a partir dos nexos com as demais políticas educacionais vigentes e com as lutas dos movimentos sociais, gerando conhecimentos e novas práticas organizacionais mais alinhadas aos princípios de justiça social e democratização da educação superior.

Muitos são os desafios postos à consolidação de uma experiência como a da CAE, uma vez que envolve a participação de segmentos ou atores distintos, neste caso, discentes,

docentes, técnicos e dirigentes, cada qual com interesses e perspectivas específicos e algumas vezes também distintos e por que não dizer até conflitantes. Ademais, têm-se ainda os desafios decorrentes dos limites impostos pelos marcos legais da administração pública, como também os limites orçamentários e de pessoal técnico para consecução das propostas construídas na CAE.

Sabe-se que, a despeito das PPAEs encontrarem-se inseridas na agenda do governo e persistirem nas pautas dos atores de governo, o acesso e a qualidade da educação permanece, como observa Lessa (2013, p. 109), atravessados pela condição de classe do educando: quanto mais precária suas condições de vida e trabalho, mais fragilizadas suas possibilidades de aprendizagem.

Sendo assim, fortalecer e consolidar as PPAEs configura tarefa do dia, nestes tempos de sociedade pós-industrial que coloca o conhecimento como estratégia principal de desenvolvimento, seja como garantia de renda por meio do ingresso no mercado de trabalho, seja como necessidade para a vida toda. Nesses termos, muito ainda há de ser feito no Brasil, afinal ainda é uma minoria de jovens entre 18 e 24 anos que se encontra na educação superior, e dentro dessa minoria, a maioria é oriunda da elite branca (POCHMANN, 2010, p. 173).

Os processos de construção da CAE e das PPAEs na UNIVASF continuam querendo atenção e otimismo, mas também um pouco de pessimismo que faça com que as indagações que subjazem os processos de implementação das PPAEs continuem a provocar, não permitindo que o sono da razão se instaure, como alerta Bobbio (1999, p. 181:

Da boa vontade deixo para os fanáticos, ou seja, para aqueles que desejam a catástrofe, e para os insensatos, ou seja, para aqueles que pensam que no fim tudo se acomoda, o prazer de serem otimistas. O pessimismo hoje, seja-me permitida mais essa expressão impolítica, é um dever civil. Um dever civil porque só um pessimismo radical da razão pode despertar com sacudidela aqueles que, de um lado ou de outro, mostram que ainda não se deram conta de que o sono da razão gera monstros.

Não seria razoável concluir este estudo sem registrar que a expansão das PPAEs, seguida da ampliação da receita para tais políticas, termina por provocar intervenções no interior das universidades, podendo essas intervenções tencionar a autonomia dessas organizações, pois como alerta Gomes (20001, p. 124) “[...] o controle das universidades pelo Estado tende a crescer na medida mesma em que aumenta o seu investimento nelas.” Esse é um aspecto que não foi objeto deste estudo, porém poderá ser colocando em análise em

estudos futuros que visem compreender as conexões das PPAEs com outras dimensões das políticas de gestão educacional.

Por fim, conclui-se, ciente da limitação deste estudo, seja porque reflete um olhar específico que determina um modo de compreender e significar as PPAEs, mas principalmente porque ele encontra-se inserido no conjunto de desafios colocados ao estudo das políticas públicas no Brasil, que segundo Farah (2013, p. 123): “[...] não dizem respeito aos temas tratados, mas sim à consistência teórica e metodológica da produção acadêmica e à capacidade de se constituir uma base de conhecimento acumulado que dê densidade à produção no campo [...]”

Também há de se ter clareza que apesar das PPAEs se inserirem na perspectiva que se tem da educação como uma importante estratégia de desenvolvimento social, Gonçalves vem lembrar que “[...] a educação não é propriamente reprodutora nem redentora, também não é revolucionária.” Ela expressa as contradições e a própria sociedade em que está inserida. Assim, pode ser uma atividade que reproduz as desigualdades sociais, ou pode contribuir para desvelar as contradições (GONÇALVES, 2008, p. 65).

Como últimas palavras, a experiência da CAE parece configurar uma brecha, um espaço disponível, criado, espaço de liberdade e de experimentação, que pode ajudar a fazer da prática educativa uma coisa viva, e assim tencionar a educação seletiva e elitista funcional à organização social dominante, por meio da construção e reconstrução de conhecimentos, que vão reformulando práticas e assim redesenhando a gestão das PPAEs na UNIVASF por meio das práticas interativas cotidianas.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. W. **Educação e emancipação**. Tradução Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

ANDRÉS, A. **Aspectos da assistência estudantis nas universidades brasileiras**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara de Deputados, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

AMORIM, S. R. **Migração de escala em instrumentos de políticas públicas: natureza e fronteiras de aprendizagem**. 2013. 111 f. Dissertação (Mestrado Profissional)–Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

ARGIRYS, Chris; SCHÖN, D. **Organizational learning: a theory of action perspective**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1978.

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

BARROS, H. H. D. de. Financiamento Estudantil, Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2003. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Tradução João Ferreira. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOULLOSA, Rosana. Por uma mirada ao revés nas políticas públicas: apresentação de um percurso de pesquisa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL.TERRITÓRIO EM MOVIMENTO: caminhos e descaminhos da gestão social e ambiental, 7., 2013, Belém. **Anais eletrônicos**. Belém: Universidade da Amazônia, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Indicadores de qualidade de ensino. [**Anais eletrônicos**]. Brasília-DF: INEP, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2013/12/inep-divulga-indicadores-de-qualidade-de-ensino>>. Acesso em: 07 abr. 2014.

BRAVO, M. I. S; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 120-156, 2012.

CAPANO, G; GIULIANI, M. **Dizionario di politiche pubbliche**. Roma: La Nuova Italia scientific/Nis, 1996.

COUTINHO, C. N. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, S. G. **A equidade na Educação Superior: uma análise da política de assistência estudantil**. 2010. 202 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

CUNHA, L. A. **A Universidade Temporã – o Ensino Superior, da Colônia à Era Vargas**, 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DEWEY, John. **Experiência e educação**. Tradução de Renata Gaspar. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Democracia e educação**: capítulos essenciais. São Paulo: Saraiva, 2006; Ática, 2007.

UBRET, Francois. **O que é uma escola justa?** – a escola das oportunidades. Tradução de Ione Riberio Valle. São Paulo: Cortez, 2008.

DURKHEIM, Émile. **Pragmatismo e sociologia**. Tradução de Aldo Litaiff. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004; Tubarão: Editora da UNISUL, 2004.

FARAH, M. F. S. A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos das políticas públicas. In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013. p. 91- 126.

FÁVERO, M. L. A. **A UNE em tempos de autoritarismo**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1995.

FERRARA, Lucrecia D'Aléssio. A ciência do olhar atento. **Revista Trans/Form/Ação**, São Paulo, v. 9, n. 10, p. 1-7, 1987.

FISCHER, Frank. Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective. **Policy Studies Journal**, [S.l.], v. 26, n. 01, p.129-146, Spring, 1998.

FONAPRACE. **Fórum Nacional de Pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis – moradias estudantis: histórico e realidade atual nas IFES**. Maceió: [s.n.], 1995.

GODOY, A.S. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B; GODOI, C. K; BANDEIRA-DE-MELO, R. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p 116 - 146.

GOMES, A. A. Sociedade civil e universidade: caminhos e descaminhos de uma quase parceria. In: SANTOS (org.). **Universidade, Formação, Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 123-132.

GONÇALVES, S. R. Classes sociais, lutas de classes e movimentos sociais. In: ORSO, P. J; GONÇALVES, S. R; MATTOS, V. M. (Org.). **Educação e lutas de classes**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 65-95.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policy**. 2nd. ed. New York: Longam, 2003.

KOWALSKI . A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 179 f. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais)–Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments of the sociology of public policy instrumentation. **Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [S.l.], v. 20, n. 1, p.1-21, jan. 2007.

LIMA, C. A Arte da participação e a participação pela Arte: uma experiência nas casas de estudantes da UFPE. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 5, n. 1, jul/dez., 2002.

LESSA, S. E. C. A educação contemporânea, do combate à pobreza e as demandas para o trabalho do assistente social: contribuições para este debate. In: **Serviço Social e Sociedade**, 113. São Paulo: Cortez, 2013. p. 106-130.

MACHADO, E. A; SILVA, F. P. Ações afirmativas nas universidades públicas: o que dizem os editais e manuais. In: PAIVA, A. R. (Org.). **Entre dados e fatos: ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC; Pallas Editora, 2010. p. 19-50.

MARTORANO, L. C. **Conselhos e democracia** – em busca da participação e da socialização. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARTINS, I. V. B. F. Dos volteios do verbo a grafia do corpo: o samba de roda no universo das letras. **Nau literária: crítica e teoria de literaturas**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 6, 2013.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINICUCCI, A. **Dinâmica de grupo** – teorias e sistemas. São Paulo: Atlas, 2002.

NICOLINI, A. M. **Aprender a governar** – a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado. 2007. Tese. 205 f. (Doutorado em Administração)–Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

PAIVA, A. R. **Entre dados e fatos: ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC, Pallas Ed.. 2010.

PATTON, M. C. **Qualitative evaluation and research methods**. 3. ed. London: Sage Publication, 2002.

PEIRCE, C. S. Escritos Coligidos. Tradução Luiz Henrique Lopes dos Santos. In: **Coleção Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POWER, Sally. O detalhe e o macrocontexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. In: BALL, S. J; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

PUTNAM, G. T; FAIRHURST, L. Critical discourse analysis, organizational discourse, and organizational change. [S.l.: s.n.]. <Disponível em: <http://ling.lancs.ac.uk/staff/normam/paper3.doc>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

SANTOS, B. S. **A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade.** [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

REGONINI, G. L'analisi delle politiche pubbliche. In: FREDDI, G. (Org.). **Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche.** Roma: La Nuova Italia, 2001. p. 313-49.

SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. F. Com quantas andorinhas se faz um verão? Práticas, relações e fronteiras de aprendizagem. In: SCHOMMER, P. C; SANTOS, I. G. (Org.). **Aprender se aprende aprendendo: construção de saberes na relação entre universidade e sociedade.** 1 ed. *Salvador*: CIAGS/UFBA; FAPESB. 2009.

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

## APÊNDICES

## **APÊNDICE A**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS**

#### **1) Roteiro da entrevista coletiva com membros da CAE da UNIVASF**

- O que a CAE significa?
- Como a CAE se relaciona com a comunidade interna e externa?
- Como se dá a dinâmica interna da CAE?

#### **2) Roteiro de entrevistas com atores da UFRN**

##### **Roteiro de entrevistas com Psicólogos**

- Qual o papel da psicologia na política de assistência estudantil?
- Quais os principais desafios para a psicologia no contexto de expansão da política de assistência estudantil?
- Qual o lugar dos técnicos especializados (psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas) na PROAE e na UFRN?

##### **Roteiro de entrevistas com Assistentes Sociais,**

- Qual o valor do assistente social para a PROAE?
- Quais as contribuições dos assistentes sociais para as PPAEs?
- Quais os desafios para os assistentes sociais frente a gestão, aos estudantes e aos colegas de áreas afins?
- Quais os principais desafios da Câmara de Assuntos Estudantis da UFRN?
- Quais os principais desafios da Coordenação de Apoio Pedagógico e Ações de Permanência da UFRN?

##### **Roteiro de entrevistas com Gestores**

- Quais os principais avanços da gestão atual no âmbito da PPAE?
- Quais os principais desafios dos gestores das PPAEs?
- Quais recomendações faria a Univasf no âmbito da PPAE?

## **APÊNDICE B**

### **ROTEIROS DE QUESTIONÁRIOS APLICADOS**

#### **1) Roteiro de questionários com membros da CAE-UNIVASF**

- Como você poderia descrever sua experiência na CAE?
- Em sua opinião como a existência da CAE afeta o dia-a-dia da Univasf?
- Em sua opinião por que outras IFES não têm CAE?

#### **2) Roteiro de questionários com membros da PROAE-UNIVASF**

- Como a CAE afeta o dia-a-dia da PROAE?
- Como você poderia descrever a experiência da UNIVASF com a CAE?
- Em sua opinião por que outras IFES não têm CAE?

#### **3) Roteiro de questionários com estudantes da UNIVASF**

- Como a CAE afeta a vida do estudante da UNIVASF?
- Roteiro de questionários com dirigentes e gestores da UNIVASF
- Em sua opinião como a existência da CAE afeta a dinâmica organizacional da UNIVASF?
- Em sua opinião por que outras IFES não têm CAE?

#### **4) Roteiro de questionários com ex-dirigentes, docentes, técnicos e estudantes envolvidos nos processos iniciais de criação da CAE na UNIVASF**

- Como você poderia descrever a experiência da UNIVASF nos processos iniciais de criação da CAE no período de 2009 a 2011?