

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE NO CONTEXTO DO PLANO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO MARANHÃO

Edna Maria Coimbra de Abreu

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE NO CONTEXTO DO PLANO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO MARANHÃO

Resumo: Este artigo constitui-se parte de uma dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Apresenta alguns aspectos da avaliação da implementação da Política de Assistência ao Estudante no contexto da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. A análise parte da contextualização da Assistência Estudantil nessa rede de ensino, com destaque para uma configuração das ações dessa política no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA). Busca identificar e analisar as demandas e mudanças relativas à assistência estudantil, decorrentes da mencionada expansão. A análise fundamenta-se também em referências empíricas que resultam de um processo investigativo realizado no IFMA, Campus São Luís Monte Castelo. As reflexões centram-se na análise das condições de acesso e do alcance das ações da Política de Assistência ao Estudante, assim como da própria dinâmica dos serviços oferecidos e em alguns produtos dessas ações.

Palavras-chave: Avaliação, política pública, educação profissional, assistência estudantil.

EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF STUDENT ASSISTANCE POLICY IN THE CONTEXT OF EXPANSION PLAN OF PROFESSIONAL AND TECHNOLOGICAL EDUCATION IN MARANHÃO

Abstract: This article constitutes part of a master's degree dissertation submitted to the Post-Graduation Program in Public Policies from the Federal University of Maranhão. It presents some evaluation aspects of the implementation of the Student Assistance Policy in the context of the expansion of the Federal Network of Vocational and Technological Education. The analysis starts from the Student Assistance contextualization in this school system, highlighting a pattern of actions of this policy at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Maranhão (IFMA). It searches to identify and analyze the demands and changes relating to student assistance, under the aforementioned expansion. The analysis is based also on empirical references resulting from an investigative process carried out at IFMA, Campus São Luís Monte Castelo. The reflections focus on the analysis of the conditions of access and scope of the actions of the Student Assistance Policy, as well as the dynamics of its services offered and in some products of these actions.

Key words: Evaluation, public policy, professional education, student assistance.

Recebido em: 30/06/2012. Aprovado em: 14/05/2013

1 INTRODUÇÃO

Numa sociedade capitalista, a relação entre educação e trabalho é permeada pelas contradições inerentes a essa sociedade, configurando-se um campo de luta hegemônica. No Brasil, apesar do embate entre forças e interesses opostos, a Constituição promulgada em 1988 representou um avanço em termos de reconhecimento e afirmação de direitos sociais, consagrando a educação como dever do Estado e direito universal e inalienável do cidadão. Entretanto, a realidade brasileira é caracterizada por um alto índice de desigualdade social, cujas manifestações configuram o que se conhece como “*questão social*”, entendida esta como expressão da contradição capital *versus* trabalho.

A *questão social* é “[...] expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais capitalistas [...]” (RAICHELIS, 2006, p.17), onde uma classe é destituída de seus direitos. Desse modo, assume configurações diferentes em momentos e realidades distintas e concretamente se expressa pelo não acesso ao trabalho, à saúde, à educação e à moradia, entre outros direitos que lhe são negados.

No Brasil, as expressões da *questão social* estão evidentes, sobretudo, nas diferentes formas de materialização da desigualdade. Assim, apesar do caráter universal preconizado para a educação, historicamente, esse não tem sido um direito exercido por todos os brasileiros. Dados divulgados pela PNAD em 2009 informam que 41% dos estudantes não concluem o ensino fundamental no Brasil: de 100 alunos que ingressam na primeira série, somente 59 concluem a oitava série.

Dos que ingressam no ensino médio, 26% não conseguem concluí-lo. Dos alunos que ingressam na primeira série do ensino fundamental, somente 40% concluem o ensino médio, levando em torno de 13,9 anos para isso. Nesse contexto, acredita-se que essas condições socioeconômicas podem interferir no acesso ao sistema educacional e no percurso escolar dos alunos.

É certo que, não estando as Instituições Federais de Educação desvinculadas do todo social, as condições socioeconômicas dos seus alunos refletem as condições de vida a que a maioria da população brasileira é submetida. O acesso às Instituições de Ensino não garante a conclusão dos estudos. Nesse sentido, a luta dos estudantes por uma Política de Assistência Estudantil está articulada à luta mais ampla pelo direito à educação. Na perspectiva do Estado, a assistência estudantil resulta da necessidade de criar condições de justiça social para compensar os setores submetidos a difíceis e desiguais condições de existência.

O Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica revela essa concepção ao pretender,

através da criação dos Institutos, a incorporação de “[...] setores sociais que historicamente foram aliados dos processos de desenvolvimento e modernização do Brasil.” (INSTITUTO..., 2008, p. 23). Daí a criação de mecanismos que, na sua concepção, pretendem assegurar a permanência dos estudantes até que alcancem seus objetivos. É isso que, na atualidade, justifica a ênfase conferida à assistência estudantil na agenda pública e sua articulação com a perspectiva de inclusão social contida nessa Expansão.

No IFMA, a assistência ao estudante é prestada pela Coordenadoria de Assistência ao Educando (CAE), composta pelo Serviço Médico, Serviço Odontológico, Serviço de Psicologia, Serviço de Nutrição e Serviço Social. Entre as ações desenvolvidas, algumas são direcionadas para todos os alunos e alguns projetos de Assistência Social para alunos em situação de vulnerabilidade social.

Segundo o Art. 203 da Constituição de 1988, a Assistência Social deve ser destinada a quem dela necessitar. Porém, a limitação de recursos impõe o princípio da seletividade e, nesse processo, a situação financeira é definida como critério determinante para inclusão nos projetos. A esse respeito Raichelis (2006, p.6, 27) coloca que

[...] a situação de pobreza de seus beneficiários é condição de acesso aos serviços. [...] envolve um conjunto de elementos que expressa sua complexidade e multidimensionalidade, entre os quais a destituição de poder, trabalho e informação, a ausência nos espaços públicos, o [não] acesso aos serviços públicos básicos.

A esse respeito, o Decreto nº 7.234/2010 determina no seu Art. 5º que

[...] serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior. (BRASIL, 2010, p.2).

2 AS DEMANDAS E MUDANÇAS DECORRENTES DA EXPANSÃO DA REDE FEDERAL

Na concepção de Silva (2008), é no processo de implementação que ocorre a materialização de uma política. Dessa forma, compreende-se que apesar da relação entre interesses contraditórios

e da consequente existência de conflitos em todos os momentos das políticas públicas, é na implementação, quando efetivamente se dá a execução das ações, que esses se tornam mais evidentes. Isso acontece porque é nesse momento que se pode perceber de forma mais clara e concreta a coerência entre essa execução e as metas e objetivos propostos, e os problemas decorrentes dessa relação, caracterizando o que Arretche se refere como “um campo de incertezas” (ARRETCHÉ, 2001, p.48).

Diante das desigualdades sociais que caracterizam a realidade brasileira, a educação profissional e tecnológica é pensada no contexto da expansão como “[...] um fator estratégico para fortalecer o processo de inserção cidadã para milhões de brasileiros.” (INSTITUTO..., 2008, p. 21). Nesse sentido, tem como propósito o combate às desigualdades sociais através de ações que possibilitem a incorporação de setores historicamente alijados do desenvolvimento do país (INSTITUTO..., 2008, p. 23). O Plano de Expansão da Rede propõe que esta modalidade de ensino, além de ser, em si, uma política promotora de inclusão social, esteja articulada a outras políticas de inclusão social em andamento no país.

Assim sendo, o alcance do objetivo de promover a “inclusão social” requer a adoção de medidas que levem à criação das condições objetivas necessárias a sua concretização. A criação dessas condições passa pela “[...] institucionalização e consolidação, no âmbito da política de educação, de ações e iniciativas que configurem uma política pública centrada no atendimento às condições de acesso e permanência do corpo discente nos distintos níveis e modalidades de ensino.” (MORAES; LIMA, 2011, p. 11).

Nesse contexto, a Assistência Estudantil é concebida como estratégia para redução dos efeitos das desigualdades sociais, que comprometem o desempenho e o percurso acadêmico de estudantes provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados. Dentro deste intento é aprovado em 2007 o Plano Nacional de Assistência Estudantil, com o objetivo de “[...] garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida.” (FÓRUM DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS, 2007, p. 11). Em 19 de julho de 2010 foi promulgado o Decreto Nº 7.234, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no qual, no § 1º do Art. 3º, define que as ações do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I – moradia estudantil; II – alimentação;
III – transporte; IV – atenção à saúde;
V – inclusão digital; VI – cultura; VII

– esporte; VII – creche; IX – apoio pedagógico; e X – acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. (BRASIL, 2010, p.1-2).

A questão que se coloca é que, concretamente, a expansão da Rede e do seu escopo de atuação vem ocasionando o surgimento de novas demandas para a assistência ao estudante nos Institutos Federais de Educação. Sabendo-se que o Plano de Expansão ocasionou surgimento dessas demandas, percebe-se o PNAES também como uma resposta do Estado a tais demandas.

Entre as novas demandas surgidas, destaca-se que o novo modelo de seleção para a Graduação, através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que foi adotado pelo IFMA a partir de 2009, no qual há um deslocamento de estudantes entre os estados brasileiros, colocou a necessidade de pensar a questão da moradia. A saída do estudante do seu contexto familiar pode contribuir para agravar as condições de satisfação de suas necessidades básicas, como alimentação e transporte, entre outras.

Nesse contexto, onde a totalidade social é a base para o entendimento das relações estabelecidas na escola, e é onde se efetiva o processo de constituição dos direitos sociais, acredita-se que tal compreensão deve ser também a referência para que os sujeitos que atuam nas instituições educacionais trabalhem na perspectiva da ampliação e garantia de direitos.

Entende-se que a perspectiva de inclusão social evidenciada no Plano de Expansão está relacionada à ideia de empregabilidade que tem orientado as políticas de educação profissional e de formação do trabalhador, que responsabilizam esse trabalhador por sua inserção no mundo do trabalho, assim como por sua inclusão na vida social, superdimensionando a educação profissional como mecanismo viabilizador desse processo.

A Assistência Estudantil tem sua importância nessa luta pela ampliação e garantia de direitos, colocando-a a serviço da classe trabalhadora. Nessa direção, deve ser pensada em articulação com o projeto pedagógico da instituição visando o exercício da cidadania. O Plano de Desenvolvimento Institucional do IFMA para o período 2009 – 2013 definiu como um dos objetivos do Instituto “[...] promover políticas e programas de Educação Inclusiva [...]” (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO MARANHÃO, 2009, p. 17). Foram estabelecidas, entre outras, as seguintes metas:

Criar e assegurar política de assistência estudantil que possibilite condições mínimas de atenção aos

alunos provenientes das classes sociais desfavorecidas, visando ao desenvolvimento das atividades relacionadas com o acesso e a permanência dos estudantes nos cursos; Aumentar no orçamento do IFMA, os recursos específicos para a assistência estudantil; Ampliar o programa de bolsa alimentação e criar o auxílio transporte para o aluno assistido em programas de FIC. (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO MARANHÃO, 2009, p. 20).

3 AS CONDIÇÕES DE ACESSO AOS PROGRAMAS, PROJETOS E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO IFMA: campus São Luís Monte Castelo

Entende-se que a informação é elemento determinante das possibilidades de acesso às políticas públicas. Isso significa que a implementação de uma política ou programa supõe um processo amplo de divulgação, especialmente no seio da comunidade à qual se destina. Na concepção de Draibe (2001, p. 32), parte do sucesso da implementação “[...] depende da adequação dos meios de divulgação junto aos seus públicos internos e externos, bem como de informação qualificada (isto é, clara e suficiente) entre agentes implementadores e beneficiários.”

Com base nessa concepção, observa-se que no caso da divulgação das ações referentes à assistência estudantil no Campus Monte Castelo, essa tem deixado a desejar em termos de clareza e suficiência, apesar dos esforços feitos pelo setor competente para que essas informações cheguem ao alunado. O conhecimento das ações desenvolvidas pela Coordenadoria de Assistência ao Educando (CAE) foi afirmado por 68,9% dos alunos entrevistados. Os dados informam que pouco mais que a metade (51,2%) desses alunos acredita que a divulgação das ações alcança a maioria dos alunos, e para menos da metade (45,6%), a linguagem permite a compreensão das informações.

Quando se afirma que a informação é determinante do acesso às políticas públicas, parte-se do entendimento de que a disponibilização das informações acerca dos procedimentos necessários para utilização dos serviços, programas e projetos favorecerá condições de igualdade a quem tivesse interesse em participar dos mesmos, ampliando suas possibilidades de acesso. A pesquisa revela ainda que 57,8% dos alunos pesquisados afirmaram desconhecer os procedimentos para ter acesso aos programas, projetos e serviços de assistência estudantil.

Diante dessas reflexões preliminares, acredita-se na necessidade de ações mais efetivas nesse sentido no âmbito da Assistência Estudantil no IFMA/ Campus Monte Castelo, fato que é reconhecido por parte dos servidores que atuam nessa política.

De modo geral, os profissionais reconhecem que apesar do esforço da equipe, há necessidade de tornar o processo de divulgação das ações mais eficaz, destacando os seguintes pontos que podem estar dificultando tal processo: utilização de uma linguagem técnica nos editais; deficiência no planejamento e na supervisão das estratégias de divulgação; nem todos têm acesso aos meios de comunicação; muitos alunos não leem os murais e/ou não compreendem as informações contidas nesses instrumentos.

É sabido que a Constituição de 1988 preconizou uma assistência social de caráter universalista. Ao expressar no seu Art. 203 que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar [...]” (BRASIL, 1988, art. 203), revela seu direcionamento para setores específicos da população. Numa sociedade caracterizada por grande concentração de renda e desigualdade social, as ações dessa política se voltam para setores que, pela sua condição de classe explorada e destituída de direitos, necessitam de um suporte para garantir sua sobrevivência.

A Política de Assistência Estudantil insere-se nessa lógica. O entendimento aqui adotado é de que a assistência social ao estudante não pode se restringir ao repasse de bolsas e/ou auxílios materiais, entretanto é inegável a necessidade dessas ações num contexto educacional onde se fazem presentes as diversas expressões da questão social.

Este estudo firma-se no entendimento de que essas ações devem ser vistas como um direito conquistado pelos estudantes e um dever das instituições de ensino, cujas funções incluem o desenvolvimento de ações que garantam a efetivação dos direitos sociais, pois a escola é um espaço contraditório onde ocorre a reprodução e a resistência às relações sociais.

A concepção adotada é de que o exercício do controle democrático é fundamental no processo de efetivação das políticas públicas e na concretização de direitos sociais, cuja incorporação em leis resulta também das lutas da sociedade civil organizada.

Diante da constatação da necessidade de ações de suporte à permanência do estudante no sistema educacional e considerando que os recursos disponibilizados para a assistência social aos estudantes não são suficientes para atender toda a demanda, coloca-se a necessidade da realização de processos seletivos, como meios que devem possibilitar o acesso dos estudantes a essas ações. Tais processos baseiam-se em critérios de elegibilidade fundamentalmente socioeconômicos.

Entende-se que uma seleção baseada em análise socioeconômica requer a utilização de critérios e instrumentos que possibilitem uma configuração da situação socioeconômica vivenciada por esses candidatos. Pode-se dizer que os critérios e instrumentos utilizados no Campus Monte Castelo possuem essas características.

Porém, neste estudo, foram evidenciados aspectos que estão interferindo negativamente na condução do processo.

A possibilidade de participação dos alunos nesses processos seletivos está relacionada à capacidade de circulação de informações no contexto institucional. É imprescindível que esses processos seletivos estejam apoiados em regras e critérios pré-estabelecidos e amplamente divulgados para a comunidade estudantil. A pesquisa indica que mais da metade do universo pesquisado (51,1%) afirmou desconhecimento a respeito dos procedimentos e dos critérios de elegibilidade para acesso à assistência estudantil. Na visão de metade desse universo os instrumentos utilizados possibilitam uma configuração aproximada da realidade do aluno. Entretanto, 45,6% questionam a eficácia de tais instrumentos na configuração dessa realidade. Desses, 36,7% acreditam que esses podem ser burlados e dar uma visão errada da realidade do aluno e 8,9%, que são insuficientes para esse fim.

Acredita-se que como política de direito, a Assistência Estudantil no âmbito dos Institutos Federais de Educação deve ter como propósito contribuir para que a Educação Profissional e Tecnológica seja efetivada como um bem público, também na perspectiva de direito. Porém, como se viu, embora a assistência social ao estudante, conforme os princípios da Política de Assistência Social, seja destinada a quem dela precisa, a limitação de recursos impõe a realização de processos seletivos, que por não atenderem toda a demanda, acabam tendo um caráter excludente.

Na concepção de Pereira (2004, p. 55), o grande desafio contemporâneo consiste em “[...] concretizar direitos de cidadania social no seio de uma ordem capitalista liberal contrária a esses direitos e a sua concretização.” Desse modo, as dificuldades vivenciadas no processo de implementação de uma política pública não devem ser pensadas dissociadas das mediações que permeiam o contexto onde se desenvolvem. No Campus Monte Castelo, os limites impostos às condições de acesso aos programas, projetos e serviços de assistência estudantil devem ser analisados de forma contextualizada.

Os profissionais que trabalham com esses instrumentos demonstram uma visão crítica a respeito de sua utilização e da eficácia desses na configuração da realidade vivenciada pelo aluno, destacando as dificuldades impostas pelas condições objetivas de trabalho: a falta de uma

infraestrutura adequada inviabiliza a utilização de todos os instrumentos; o número de profissionais é insuficiente para atender a demanda; a não utilização de todos os instrumentos compromete a análise, que fica mais em nível de documentação.

Percebe-se que os critérios de elegibilidade e os instrumentos utilizados para viabilizar o acesso dos estudantes no IFMA – Campus Monte Castelo não destoam dos princípios e das diretrizes que orientam o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Portanto, embora se reconheça que há essa articulação, alguns limites ao acesso dos estudantes foram identificados no processo de implementação do programa no âmbito dessa instituição: a divulgação realizada não está possibilitando que as informações acerca das ações desenvolvidas e dos mecanismos que viabilizam o acesso dos estudantes a essas ações cheguem aos estudantes com a clareza e a amplitude necessárias; a efetivação do processo seletivo para acesso dos estudantes aos projetos de assistência social tem sido influenciada pelas condições concretas para sua realização, o que tem gerado incertezas em relação à eficácia desse processo.

4 O ALCANCE DAS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CAMPUS MONTE CASTELO

Uma das dimensões a ser analisada numa avaliação de processo é a cobertura da política, programa ou projeto que está sendo avaliado. Na concepção de Aguilar e Ander-Egg (1994, p.105), “[...] a finalidade desse tipo de avaliação é determinar se o programa chega à população-objetivo desejada, quer dizer, se chega efetivamente à população potencialmente usuária do serviço.” As ações da Coordenadoria de Assistência ao Educando são concretizadas através de programas, projetos e serviços destinados à comunidade estudantil. Parte dessas ações é disponibilizada para todos os alunos, contudo, alguns projetos de assistência social são direcionados a alunos em situação de vulnerabilidade social.

A análise de cobertura dos projetos cujo acesso depende de um processo seletivo, além do número total de alunos (2.664) leva em consideração também a demanda existente para esses projetos. Para a Bolsa de Assistência ao Aluno, inscreveram-se 246 alunos; para o Auxílio Transporte, 125; para o Auxílio Moradia, 7. A relação entre a demanda e o número de alunos atendidos pode ser apreendida na Tabela 1.

Tabela 1 - Relação entre a demanda e o número de alunos atendidos pelos projetos eletivos de Assistência Social

PROJETO	Nº DE INSCRITOS	Nº DE ATENDIDOS	% ATENDIDA
Auxílio Moradia	07	05	71,42%
Auxílio Transporte	125	50	40%
Bolsa Assistência	246	175	71,13%
TOTAL	378	230	

Fonte: Sistematização dos dados pela autora da pesquisa.

Segundo dados do levantamento socioeconômico dos alunos da Educação Profissional realizado em 2010, 72,28% dos alunos da Educação Profissional do IFMA/Campus Monte Castelo estavam aptos para serem incluídos nesses projetos em 2011. Ou seja, possuem uma renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio, que, de acordo com o PNAES, habilita os alunos para participarem dos projetos de Assistência Social. Ao se averiguar a demanda dos 896 alunos da Educação Profissional por esses projetos, constata-se que somente 34,04% desses alunos inscreveram-se nos processos seletivos. Contudo, levando-se em conta apenas os considerados aptos para participarem dos projetos de assistência social, esse percentual sobe para 46%.

Avaliando-se o alcance em relação à demanda identifica-se uma elevação do grau de utilização de dois projetos de Assistência Social cujo acesso se efetiva através de um processo seletivo: Bolsa de Assistência ao Aluno e Auxílio Transporte. O alcance desses projetos atinge um percentual em torno de 74%. Entretanto, ao se avaliar o atendimento em tais projetos no que se refere aos alunos considerados aptos para participarem dos mesmos, verifica-se uma queda relevante do percentual que indica a cobertura, atingindo apenas 34,38% desses alunos.

Esses dados revelam que as dificuldades identificadas no processo de divulgação podem estar interferindo na procura dos alunos pelos projetos de assistência social. Assim, apesar de uma cobertura mais ampla em relação aos que efetivamente procuram esses projetos, percebe-se que uma parcela significativa de alunos que atendem aos critérios de elegibilidade sequer se inscreve nos processos seletivos. Desse modo, a cobertura em relação aos considerados elegíveis deixa a desejar. Diante do exposto, acredita-se que as ações desenvolvidas não atendem à demanda geral por serviços de assistência estudantil, tanto em relação a esses projetos, quanto ao que se refere aos outros serviços desenvolvidos pela Coordenadoria, fato que é visto de forma contextualizada na dinâmica institucional.

A pesquisa junto aos alunos também evidencia a necessidade de ações efetivas no sentido de ampliar o alcance das ações da Política de Assistência Estudantil no Campus Monte Castelo do IFMA. Percebe-se em relação a essa utilização uma variação entre os diversos serviços. Do universo pesquisado, o único que ultrapassou 80% foi a Bolsa Alimentação, que chegou a 88,9%. Depois desse, os percentuais mais relevantes foram os referentes à utilização do Serviço Médico (38,9%) e do Serviço Odontológico (28,9%).

No intuito de aprofundar a compreensão dessa realidade considera-se relevante apreender a percepção dos sujeitos da pesquisa em relação à capacidade dos programas, projetos e serviços de assistência estudantil de atender às necessidades do público ao qual se destina.

Nesse sentido, retoma-se o pensamento de Pereira (2000, p.185), segundo o qual a satisfação das necessidades humanas básicas “está na base da questão social, que suscita respostas políticas”, entende-se que a abordagem da assistência estudantil como política pública de direito que visa criar condições necessárias ao exercício do direito à educação, passa pela análise da capacidade dessa política atender as necessidades dos estudantes. Isso porque, de acordo com essa autora, “[...] concretizar direitos sociais significa prestar à população, como dever do Estado, um conjunto de benefícios e serviços que lhe é devido, em resposta às suas necessidades sociais.” (PEREIRA, 2000, p. 187).

A maioria dos alunos sujeitos da pesquisa demonstra uma visão positiva a respeito da possibilidade das ações da Assistência Estudantil atenderem de alguma forma suas necessidades, mesmo que em diferentes proporções. Para 33,3% dos alunos, essas ações atendem em parte as necessidades dos alunos; esse mesmo percentual acredita que atendem em parte as necessidades de alguns alunos e 11,1% creem que são suficientes e atendem integralmente as necessidades dos alunos. É importante destacar ainda que 8,9% desses estudantes acreditam que a assistência estudantil cumpre o objetivo de auxiliar na vida escolar do aluno.

Na concepção da maioria dos profissionais envolvidos, o atendimento das necessidades dos estudantes é relativo e está relacionado às dificuldades impostas pelas condições de trabalho: limitações impostas pela infraestrutura institucional; quantidade de profissionais insuficiente para atender a demanda atual; as ações não são satisfatórias em relação ao aumento da demanda.

Sabe-se que o acesso à educação tem integrado as lutas dos trabalhadores e dos setores progressistas pela ampliação da esfera pública. Assim, a universalização da Educação Profissional e Tecnológica, além de ser uma política estratégica de estado, conforme os documentos oficiais, é também um direito conquistado, cujo acesso pode permitir a instrumentalização da classe trabalhadora.

É nessa perspectiva que Frigotto (2009) aponta como mecanismo para elevar o nível de escolaridade da classe trabalhadora, entre outros, a garantia de continuidade de escolaridade até conclusão do Ensino Médio para jovens de 18 a 24 anos. Como se viu, no contexto da expansão da EPT, a assistência estudantil tem sido pensada como mecanismo viabilizador dessa garantia de continuidade. Pelo quadro apresentado, acredita-se que a realização desse propósito requer uma ampliação da cobertura da assistência estudantil no âmbito do Campus Monte Castelo. Uma compreensão mais aproximada da realidade apresentada passa pela análise das condições concretas de execução das ações.

5 A Dinâmica dos Projetos e Serviços:

avaliando as condições concretas de funcionamento

Neste estudo, a avaliação dos serviços oferecidos fundamenta-se inicialmente na análise da quantidade e da qualidade das ações desenvolvidas no universo pesquisado. A análise desses aspectos, reafirma-se, deve estar articulada às condições disponíveis no âmbito do ambiente organizacional. Ou melhor, como diz Draibe (2001, p. 34), com o “[...] modo de implementar e de operacionalizar a atividade-fim”. Segundo essa autora, “nessa dimensão, os parâmetros de suficiência – de recursos e de tempo – em geral são decisivos.”

Partindo-se desse pressuposto, entende-se que a avaliação da quantidade e da qualidade das ações da Política de Assistência Estudantil no contexto pesquisado, está intrinsecamente relacionada aos recursos disponibilizados para esse fim, bem como à forma como se efetiva essa operacionalização na dinâmica institucional, onde se tornam visíveis os pormenores da prática desenvolvida.

Um primeiro ponto a destacar é que está diretamente ligado à quantidade e à qualidade das ações é que a ampliação de recursos para a assistência estudantil foi bastante relevante no IFMA a partir de 2008. Partindo-se da constatação de que a assistência ao estudante passa por um processo de renovação nos Institutos Federais de Educação, entende-se que numa avaliação de processo na qual se analisa a suficiência (quantidade) e a qualidade dos projetos e serviços nela contidos, é fundamental conhecer a percepção dos alunos a esse respeito.

O conjunto de dados apresentado pela consulta aos alunos revela que há maior insatisfação desses com a qualidade que com a quantidade dos serviços, embora também essa, para um percentual significativo, deixe a desejar. A análise e compreensão desses aspectos devem estar articuladas ao que já se nomeou como “condições concretas/objetivas de funcionamento” desses serviços, para que se tente obter uma visão mais aproximada do real.

A pesquisa aponta que, embora a Coordenadoria de Assistência ao Educando esteja desenvolvendo ações, que em princípio estão em sintonia com os objetivos do PNAES, existem obstáculos a serem superados na condução institucional dessa política. Nesse contexto, busca-se também o olhar dos profissionais que executam as ações avaliadas. Considera-se que por vivenciarem os embates e conflitos que caracterizam a efetivação dessa política, podem ter uma visão privilegiada dos meandros que configuram a dinâmica institucional. Assim, busca-se esse olhar na perspectiva de identificar “[...] os fatores de ordem material e institucional que interferem no desempenho [...]” (DRAIBE, 2001, p. 35).

Na visão da maioria, as dificuldades referentes a esses dois aspectos estão também relacionadas a deficiências infraestruturais; à distribuição de recursos, que prioriza determinadas ações em detrimento de outras; à falta de um monitoramento sistemático e à deficiência de recursos humanos.

Numa avaliação dessa natureza nenhum aspecto deve ser visto de forma isolada e é imprescindível considerar as variáveis contextuais. No caso da implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil no âmbito do IFMA/ Campus Monte Castelo, a análise da realidade exposta aponta que as condições concretas de funcionamento são determinantes da quantidade e da qualidade das ações desenvolvidas. Mesmo numa instituição educacional, a falta de recursos humanos e materiais adequados compromete o caráter educativo/pedagógico das ações, fazendo com que esse chegue mesmo a passar despercebido.

Como já mencionado, a satisfação dos alunos com o atendimento recebido foi outro indicador de qualidade definido para esta avaliação. De acordo com a pesquisa, esse foi conceituado principalmente entre **bom** (36,8%) e **regular** (30,0%). Diante disso, partindo da concepção de que um bom atendimento passa pela questão das condições que os profissionais dispõem para desenvolver seu trabalho, buscou-se perceber, através do olhar desses profissionais, se, diante do número de alunos e da demanda de trabalho, os recursos humanos e materiais são adequados para um bom atendimento aos alunos.

Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 108) concebem a implementação como “[...] a realização de um conjunto de gestões e tarefas destinadas a dispor dos meios e recursos necessários para a efetiva realização de um programa.” Apoiados nesse entendimento, elegem a *disponibilidade de recursos* como uma das áreas mais importantes numa avaliação de implementação e segmento, classificando-os da seguinte forma: recursos humanos, recursos materiais, recursos financeiros e recursos técnicos.

Nesta avaliação, a ênfase é para a gestão dos recursos humanos e materiais no ambiente organizacional e as implicações para as ações desenvolvidas. Nesse aspecto, os servidores afirmam que os recursos disponíveis não favorecem um bom atendimento aos alunos. A partir de suas colocações, chegou-se ao seguinte entendimento: a expansão não foi preparada adequadamente em termos de recursos humanos e materiais. Há um descompasso entre o crescimento da demanda e a disponibilidade de tais recursos, o que prejudica concretamente o funcionamento dos serviços e interfere no atendimento aos alunos.

Para Silva (2008, p. 96), “[...] a implementação de um programa social envolve um processo complexo que mobiliza instituições, diferentes sujeitos, com interesses e racionalidades

diferenciadas, recursos e muito poder.” Entende-se que processo de implementação do PNAES é caracterizado por constantes decisões acerca das questões que envolvem sua execução, entre elas, as que se referem aos recursos humanos e materiais.

Desse modo, essas decisões, assim como as ações que delas advêm, estão permeadas pelo jogo de interesses e de poder que configuram o contexto avaliado, onde nem sempre as correlações de forças são favoráveis à assistência estudantil. Segundo Draibe (2001, p. 26), “[...] o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos que se sucedem e se ‘resolvem’ ao longo do tempo.” Seguindo essa linha de raciocínio, entende-se que é preciso que a assistência ao estudante seja definida, de fato, como prioridade na gestão institucional, para que se estabeleça a possibilidade de superação dessas dificuldades.

Assim, embora essa seja uma concepção compactuada por quem tem poder de decisão em termos de recursos financeiros e materiais, e isso seja verbalizado ao nível do discurso, observa-se que as evidências da dinâmica institucional colocam em xeque a prioridade que vem sendo conferida à assistência estudantil.

A percepção dessa contradição pode ser mais bem analisada buscando-se referência em Silva (2008, p. 96). Sendo na implementação que se dá a materialização da política, essa se constitui “[...] na fase mais abrangente e talvez mais complexa do processo das políticas públicas.” Como se viu, é um momento marcado por conflitos e se concretiza através de disputas entre alternativas de ação, o que ocasiona momentos alternados de aproximação e de afastamento em relação aos objetivos, metas e estratégias definidos anteriormente. Ou seja, no processo de implementação podem ocorrer mudanças em relação ao que é proposto na formulação, isso porque

[...] o processo das políticas públicas é assumido nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear. (SILVA, 2008, p. 97-98).

A expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica trouxe mudanças imediatas, como o aumento do número de profissionais para atender as unidades criadas e do número de vagas e matrículas. A rapidez das mudanças tem gerado acúmulo de trabalho e de funções para os profissionais no Campus Monte Castelo, o que, como já se mencionou neste estudo, compromete a qualidade das ações propostas.

Pelo que se viu até o momento neste processo avaliativo, são vários os fatores que interferem na configuração do objeto de estudo. Num contexto extremamente dinâmico percebe-se a existência de relações contraditórias entre um propósito de grande ampliação do âmbito de atuação, que vem se concretizando através de um crescimento quantitativo institucional acelerado, e condições de trabalho que, em decorrência de um desenvolvimento infraestrutural em ritmo mais lento, não dão o suporte que esse processo de expansão necessita.

6 CONCLUSÃO

No contexto da expansão, a assistência ao estudante tem sido pensada como uma estratégia que, ao atender as necessidades dos estudantes, está contribuindo para a diminuição dos efeitos das desigualdades sociais e para o acesso e permanência dos estudantes no sistema educacional, o que, por sua vez, contribui para sua inclusão no mundo do trabalho e na sociedade. É orientada por esse pressuposto que vem se dando a implementação do PNAES nas instituições federais de educação com o objetivo de “[...] garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida.” (BRASIL, 2007, p. 11).

É verdade que a assistência ao estudante cumpre importante papel ao contribuir para aproximar as classes populares de uma profissionalização e viabilizar ações voltadas para o atendimento de necessidades vivenciadas pelos alunos e que podem interferir no seu desempenho e no seu percurso escolar ou acadêmico. É importante ressaltar, entretanto, que a conclusão dos estudos não é garantia de inserção no mundo do trabalho e nem dessa propagada inclusão social.

O estudo exposto nesta dissertação revela que o processo de implementação do PNAES no IFMA/Monte Castelo tem promovido a ampliação das ações referentes à assistência estudantil, bem como do atendimento feito aos alunos. Como exemplo da ampliação das ações, cita-se a criação dos Projetos de Auxílio Moradia e Auxílio Transporte. A ampliação do número de alunos assistidos pode ser sentida na Bolsa Alimentação, que passou de uma média de 350 refeições por dia em 2009, para mais de 800 refeições diárias em 2011. Em relação aos outros projetos essa ampliação é bem mais tímida. A Bolsa de Assistência ao Aluno, teve um crescimento de apenas 16,7%. A criação do Auxílio Transporte e do Auxílio Moradia em termos quantitativos também não representou um grande aumento: o primeiro ofereceu 50 bolsas em 2011 e o segundo atendeu apenas 5 alunos.

Em relação aos serviços, comparando os dados de 2010 e 2011, observa-se que no Serviço Médico, por exemplo, que foi um setor bastante afetado pela deficiência de recursos humanos, houve uma redução de mais de 50% no atendimento aos alunos. No Serviço Odontológico, entretanto, que teve sua equipe profissional ampliada, apesar de um período sem atendimento por falta de material, houve uma ampliação relevante, triplicando o número de procedimentos realizados.

Conclui-se, então, que em termos de resultados, os dados apontam que ocorreram avanços significativos em algumas ações da Política de Assistência Estudantil, mas em outras os avanços não corresponderam às expectativas criadas ou ocorreram retrocessos.

A avaliação das condições de acesso dos estudantes às ações da Política de Assistência ao Estudante fundamenta-se na compreensão de que a democratização das informações é fundamental para a democratização do acesso. O estudo realizado aponta a existência de dificuldades que têm impedido que as informações acerca das ações e dos procedimentos necessários para participar das mesmas cheguem de modo plenamente satisfatório aos estudantes. A partir dessa constatação acredita-se na necessidade de ações mais efetivas no sentido de aprimorar o processo de divulgação das referidas informações, de modo que essas possibilitem maior alcance quantitativo e qualitativo do alunado.

A avaliação da cobertura revela que apesar da ampliação dos recursos financeiros, das ações referentes à assistência estudantil e do atendimento aos alunos na maioria dos serviços e projetos, essas ações não atendem toda a demanda existente. A possibilidade de atender as necessidades dos alunos está relacionada às dificuldades decorrentes das condições de trabalho. Embora haja um reconhecimento de pontos positivos levantados e seja evidente a preocupação dos profissionais com uma prática mais efetiva, acredita-se que a ampliação da cobertura da assistência estudantil é necessária para que se concretize o objetivo da Política de Assistência ao Estudante no âmbito do Campus Monte Castelo.

Entendendo que as condições concretas de funcionamento são determinantes do êxito das ações, o conjunto de dados que servem de base para as reflexões desenvolvidas apontam que problemas de ordem infraestrutural estão comprometendo a condução dessa política no âmbito do Campus Monte Castelo. Embora essas ações estejam em sintonia com os objetivos do PNAES, existem obstáculos a serem superados na condução dessa política nesse contexto institucional.

Conforme já mencionado e a partir do que foi informado na pesquisa, as ações de assistência estudantil desenvolvidas no IFMA, a princípio, estão em sintonia com os objetivos do PNAES. Entretanto, na implementação dessa política alguns obstáculos

têm dificultado sua efetivação no contexto institucional, o que certamente compromete o alcance desses objetivos.

A contribuição para o acesso e permanência no âmbito da educação profissional e tecnológica passa pelo atendimento das necessidades dos estudantes. Como bastante acentuado na análise dos dados, a possibilidade de satisfação dessas necessidades não pode ser vista dissociada das condições objetivas de funcionamento, entre as quais se situam as condições de trabalho das pessoas que atuam nessa política.

No contexto avaliado, é evidente a contradição entre o propósito e concretização da ampliação institucional e o ritmo mais lento de criação da infraestrutura que lhe dê sustentação. Como consequência desses problemas observa-se que há um comprometimento do caráter educativo dos projetos e serviços e do atendimento aos alunos, assim como da eficácia e efetividade das ações. Diante disso, pontua-se ainda o seguinte:

O bom funcionamento da Política de Assistência ao Estudante depende da existência de recursos financeiros, de condições adequadas de trabalho (recursos humanos e materiais) e de uma política que valorize as ações dessa política no contexto institucional;

O investimento que vem sendo feito na Política de Assistência ao Estudante certamente está trazendo benefícios para os estudantes, como exemplo, a ampliação das ações e do número de alunos atendidos em alguns serviços e projetos. Entretanto é preciso que esse investimento se volte também para a melhoria da infraestrutura, no sentido de que ela favoreça o alcance dos objetivos;

A ampliação do número de profissionais, especialmente de Médicos e Assistentes Sociais, certamente é uma medida necessária para ampliar e qualificar os projetos e serviços desenvolvidos;

É necessário e urgente ampliar o debate e dar prosseguimento aos encaminhamentos para elaboração e consolidação da Política de Assistência ao Estudante no IFMA. Nesse processo é fundamental buscar a participação da comunidade escolar, com atenção especial aos alunos, na definição e gestão da política.

Partindo do entendimento de que a avaliação é um importante elemento de gestão de políticas públicas, podendo desempenhar relevante papel no exercício da participação e do controle democrático por parte da sociedade, quando se avalia numa perspectiva de mudança, a publicização dos resultados é fundamental para instrumentalizar os sujeitos da avaliação para lutar por políticas e programas sociais mais efetivos. Diante do exposto, pretende-se realizar a divulgação dos resultados desta pesquisa avaliativa no contexto institucional onde foi realizada, no intuito de que ela possa, de fato, contribuir para o debate acerca de uma Política de Assistência ao Estudante mais efetiva.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Tradução de Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos uma avaliação menos ingênua. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 nov. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Brasília, DF, 2007.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, DF, 2010.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

FÓRUM DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Brasília, DF, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Projeto societário, ensino médio integrado e educação profissional: o paradoxo da falta e sobra de jovens qualificados**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.diaadia.pr.gov.br/det/arquivos/File/GRUPO%20DE%20ESTUDOS/2009/CURSOSTECNICOS/texto1-GaudencioFrigotto.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2011.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO MARANHÃO. **Plano de Desenvolvimento Institucional: 2009-2013**. São Luís, 2009.

INSTITUTO Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: concepção e diretrizes. **Ministério da Educação**. Brasília, DF: MEC, 2008.

MORAES, Michele Rodrigues de; LIMA, Gleyce Figueiredo de. Assistencialização das políticas educacionais brasileiras. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO: marxismo, educação e emancipação humana, 5., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, abr. 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p. 13-14, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras; São Luís: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza, 2008.

Edna Maria Coimbra de Abreu

Assistente Social

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

E-mail: edmari85@hotmail.com

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Cidade Universitária, Av. dos Portugueses, 1966,

Baganga - São Luís - MA

CEP: 65080-805