

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - INCIS  
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**GUSTAVO CARRIJO GUIMARÃES**

**AVALIAÇÃO DO PNAES E O DIREITO À PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR  
NAS IFES. O QUE TEMOS FEITO?**

UBERLÂNDIA

2020

Gustavo Carrijo Guimarães

AVALIAÇÃO DO PNAES E O DIREITO À PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR  
NAS IFES. O QUE TEMOS FEITO?

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais Da Universidade Federal De Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção da graduação de bacharel em Ciências Sociais, sob a orientação da Prof.º Dr.º Leonardo Barbosa e Silva.

Uberlândia

2020

AVALIAÇÃO DO PNAES E O DIREITO À PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR  
NAS IFES. O QUE TEMOS FEITO?

Gustavo Carrijo Guimarães

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais Da Universidade Federal De Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção da graduação de bacharel em Ciências Sociais, sob a orientação do Profº. Dr.º Leonardo Barbosa e Silva.

---

Profº. Dr.º Leonardo Barbosa e Silva.

---

Prof.ª Dr.ª Daniela de Melo Crosara.

---

Prof.ª Dr.ª Patrícia Vieira Trópria.

Data Da Defesa: 10/11/2020

Uberlândia

2020

Ao meu filho, Lorenzo, que me ensinou a encontrar no amor a força para ir adiante em todas as situações. Por ti sempre lutarei.

## Resumo / Palavras-chave

Diante da expansão proporcionada no âmbito do ensino superior público nos governos do PT, a partir de políticas como o REUNI, a criação de novas IFES, a política de cotas e a criação do SISU faz-se necessário que a academia esteja atenta a políticas que visam a permanência de um novo perfil discente que surge nesse contexto da expansão e interiorização do ensino superior. Nessa pesquisa busquei levantar o que a academia tem produzido quanto a avaliação do PNAES (Programa nacional de Assistência Estudantil), uma das etapas fundamentais do ciclo de políticas públicas. Essa etapa é essencial para verificar os resultados da política implementada tanto pelo princípio da eficiência que rege a administração pública quanto pela ótica da garantia do direito a universalização do ensino, também previsto na Constituição Federal de 1988. Realizar esse levantamento facilita o trabalho de futuros pesquisadores na área para que possam promover o avanço das pesquisas dentro do campo da assistência estudantil e a consequente tomada de decisões a partir de novos horizontes para o gestor público. Para isso, realizei uma pesquisa bibliográfica e encontrei 3 artigos publicados pela revista "Avaliação: Revista da avaliação da educação superior" e 6 dissertações das quais um terço dos trabalhos são oriundos do Sul do país (quem em conjunto com os artigos demonstra uma região de concentração), sendo que do total, há apenas dois trabalhos no Nordeste (UFPE e UFC) e dois no Sudeste (UNICAMP e UFV). Os trabalhos são escassos, concentrados em poucas regiões, e alguns metodologicamente limitados. Além disso, entre os agentes há diversidade de formação e atuação dos atores envolvidos na pesquisa. Ao fim, conclui que no geral os trabalhos foram incapazes de alcançar o objetivo de avaliar o PNAES ainda que localmente, apesar de ser possível colher oportunidades de melhorias do programa.

Palavras-chave: Avaliação; PNAES; Levantamento; Políticas públicas; Permanência.

## Abstract / Key-words

Due the expansion occurred in public higher education during the PT governments, based on policies such as REUNI, the creation of new IFES, quota policies and creation of SISU, the academy must be attentive to policies that aim at the stability of a new student profile that appears in this context of expansion and interiorization of higher education. In this research, I sought to investigate the academic production regarding the evaluation of PNAES, one of the fundamental stages of the public policy cycle. This step is essential to verify the results of the policy implemented both by the principle of efficiency that conducts public administration, and also by the perspective of guaranteeing the right to universal education, which is laid down by the Federal Constitution of 1988. This survey facilitates the work of future researchers in the area, in order to promote the advancement of research within the field of student assistance and the consequent decision-making for the public manager. For this, I carried out bibliographic research and I found 3 articles published by the magazine "Evaluation: Journal of the evaluation of higher education". I also found 6 dissertations of which one-third of these works came from the south region of Brazil (amongst the other ones, it shows a region of concentration), of which, there are only two from the Northeast (UFPE and UFC) and two from the Southeast (UNICAMP and UFV) regions. The work is scarce, concentrated in a few regions, and some are methodologically limited. In addition, there is a diversity of academic education and occupation area of the actors involved in the research. Therefore, I concluded that in general, the academic works were unable to reach the objective of evaluating PNAES (even if locally); although it is possible to reap good results and use them as a horizon for the program improvement.

Keywords: Evaluation; PNAES; Survey; Public policy; Permanence.

## SUMÁRIO

<b><u>RESUMO / PALAVRAS-CHAVE</u></b>	<b>5</b>
<b><u>ABSTRACT / KEY-WORDS</u></b>	<b>6</b>
<b><u>SUMÁRIO</u></b>	<b>7</b>
<b><u>INTRODUÇÃO</u></b>	<b>8</b>
<b><u>ESTADO E CLASSES SOCIAIS NO CAPITALISMO</u></b>	<b>13</b>
<b><u>POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO, CAMPO DE PESQUISA E CICLO.</u></b>	<b>19</b>
<b>COMO SE AVALIA UMA POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>26</b>
<b><u>A PRODUÇÃO TEÓRICA SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL</u></b>	<b>30</b>
<b>O HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL</b>	<b>30</b>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL</b>	<b>35</b>
<b>A PROCURA DE AVALIAÇÕES E PESQUISAS DO PNAES: ESCASSEZ E CONCENTRAÇÃO.</b>	<b>40</b>
<b><u>CONCLUSÕES</u></b>	<b>61</b>
<b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	<b>64</b>

## Introdução

O presente trabalho tem como temática as metodologias utilizadas para avaliação de políticas públicas de assistência estudantil, mais especificamente do PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil), em vista das mudanças decorrentes das políticas de acesso implementadas pelo governo federal e pelo MEC (Ministério da Educação) nas IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). O objetivo do trabalho é realizar um mapeamento e caracterização das principais pesquisas sobre a avaliação do PNAES, partindo da hipótese que o campo de pesquisa passa por uma situação de escassez tanto em relação a quantidade, quanto em relação a diversidade metodológica. O problema de pesquisa é, primordialmente, quais são as principais pesquisas e avaliações em relação ao PNAES, as metodologias empregadas e se essas avaliações cumprem o seu papel? Outros questionamentos possíveis a partir daí são se os dados utilizados nessas avaliações são realmente representativos em relação as mudanças de perfil do discente nos últimos anos? Existem métodos de avaliação de políticas públicas já estabelecidos em outras áreas que podem contribuir ou contribuíram para avaliação da eficiência das políticas implementadas na assistência estudantil?

A importância dessa pesquisa se dá diante da histórica elitização do acesso e permanência nas instituições de ensino superior no Brasil, é importantíssimo verificar o que se tem feito quanto à avaliação de um programa que visa combater essa realidade. A pesquisa busca identificar se isso de fato está sendo garantido, fornecendo clareza aos pesquisadores e administradores para novas medidas em busca da garantia dos direitos dos estudantes que são ameaçados pelo risco de evasão.

Para a realização da pesquisa, foquei no uso de pesquisa bibliográfica com levantamento de obras em portais como Scielo e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Após a coleta dos dados e leitura crítica dos textos, busquei fazer uma meta-análise (FIGUEIREDO FILHO, ROCHA, PARANHOS, SILVA JÚNIOR, 2014), correlacionando fatores presentes nos trabalhos, identificando características e as comparando com as características tradicionais de um modelo de avaliação de acordo com a doutrina. Procurei



realizar uma análise crítica e pedagógica dessas metodologias, avaliar influências e matrizes que foram construídas em torno das práticas de avaliação das políticas de assistência estudantil e verificar se elas refletem de fato o resultado das políticas aplicadas.

No capítulo Estado E Classes Sociais No Capitalismo fiz uma breve apresentação dos conceitos fundamentais de Marx para definir em sua obra o Estado. Expus sua oposição a Hegel quanto ao idealismo e tentei de maneira sucinta mostrar do que se trata o materialismo histórico dialético. Depois foram apresentados conceitos como a ideia de homem e sua relação com o trabalho enquanto aspecto central das relações sociais. Após isso, fez-se necessário passar pela ideia do autor de capitalismo, sociedade de classe para então chegarmos à noção do Estado. Tudo isso foi preciso devido ao fato de que para Marx o Estado não funda a sociedade ou estabelece a ordem por si, mas a sociedade e suas contradições é que perpassam o Estado e assim esse passa a ocupar ou não determinada função, que no capitalismo, uma sociedade de classes onde prevalece a vontade da burguesia, trata-se de uma função de manutenção da ordem e dos valores burgueses. Respondi as críticas que o autor recebe de que seria essa visão uma visão meramente funcionalista e que o autor ignorou qualquer possibilidade de análise interna do Estado e de seus mecanismos. A partir de Codato e Perissinotto (2001) podemos evidenciar que é incabível essa acusação visto que em diversas obras é explícito que o autor enxerga o aspecto administrativo do Estado como um campo de disputa, oposições e extrema complexidade, mas que não está acima da sociedade em uma função elevada de controle. Por fim, adentramos a partir de Coutinho, na obra de Gramsci e sua teoria do Estado ampliado. Em suas contribuições podemos levar o referencial teórico de Marx um passo adiante rumo a sociedade contemporânea. Sua nova visão de infraestrutura e superestrutura, a qual coloca os aparelhos privados de hegemonia dentro deste último conceito, nos permite melhor entender o local das IFES e, portanto, do nosso objeto em questão. Nessa última parte, busquei definir esses conceitos para o trabalho fosse devidamente compreendido em sua inserção dentro das disputas de classes que a educação é permeada.

No capítulo Políticas Públicas: Definição, Campo de Pesquisa e Ciclo expliquei qual o conceito de políticas públicas utilizado, além de elencar as

diversas definições e visões sobre o campo, das quais se destacam a visão filosófica, a sociológica e a jurídica. A partir da Saravia (2006), apresentei historicamente algumas dessas visões até chegar ao conceito utilizado para a presente pesquisa. Definido esse conceito, trouxe um levantamento do que a academia tem pesquisado quanto as políticas públicas, como Celina Souza (2002) contribui em seu trabalho, foi possível caracterizar o campo a partir da escassez, concentração em torno das pesquisas de campo, mas em um momento de crescente. Logo após, retornei a Saravia (2006) para explicar as etapas do ciclo de uma política pública que são agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e a avaliação. Depois dessa abordagem, pude focar em como deve ser feita uma avaliação e qual a importância dessa etapa. Defendi como Costa e Castanhar (2003) a importância da etapa como ferramenta para o aumento da eficiência dos recursos aplicados pela Administração nos programas públicos. Defini avaliação a partir dos mesmos autores como um exame sistemático em busca de determinar diversos indicadores do programa, em distintas etapas e/ou fases do programa, com vistas ao resultado alcançado, podendo destacar alguns critérios utilizados como a Eficiência, a Eficácia, o Impacto ou Efetividade; a Sustentabilidade, o Custo-efetividade e a Equidade. Diferenciei critérios de indicadores, sendo aquele uma medida de indireta e este uma medida direta e quantitativa. Logo em seguida, elenquei as principais metodologias de avaliação, sendo elas por metas, impactos e por processos.

Em seguida, em *A Produção Teórica Sobre Avaliação de Políticas de Assistência Estudantil*, levantei a partir do trabalho de Kowalski (2012) o histórico do Ensino Superior e da assistência estudantil. Pude demarcar algumas características históricas, como o elitismo presente na academia, e destacar as mudanças que ocorreram com o tempo, mais especificamente a partir da redemocratização após a ditadura militar de 1964. A partir desse momento na história brasileira, surge ao menos na Constituição Federal 1988 e outros ordenamentos alguns direitos sociais dos quais nos importa o direito a universalização e democratização da educação. Entretanto, ao mesmo tempo que ganhamos esse direito, nosso Estado passou por medidas de reforma que buscavam o modelo neoliberal, impondo dificuldades a materialização dessa vitória. Avançamos no tempo e chegamos ao REUNI (Planos de Reestruturação

e Expansão das Universidades Federais) e a expansão e interiorização das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), processo o qual foi marcado pelo aumento de vagas e instituições em diversos locais, sobretudo naqueles que tinham dificuldade de acesso a essas instituições. É nessa situação que surgiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil, o PNAES foi pensado em torno de dez áreas de atuação (moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico e acessibilidade) focando no público de estudantes de graduação de cursos presenciais prioritariamente, com origem em escola pública e renda per capita familiar mensal de até um salário mínimo e meio. No art. 2º do Decreto nº 7.243/2010 (BRASIL, 2010) estão seus objetivos: I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Ao longo de toda a implementação do programa até o ano de 2016, o governo destinou crescentes recursos para a manutenção do PNAES. Por fim, Costa e Silva (2018) nos dá uma contribuição chave para a compreensão desse trabalho. A partir de diversas pesquisas e dados, os autores evidenciam o descompasso entre o acesso que foi gerado por essas políticas de expansão e a capacidade de manter esses novos estudantes com as políticas de permanência implementadas, o que entraria em choque com a busca pela garantia da universalização e democratização da educação superior. Esse fato incômodo eleva ainda mais a necessidade da avaliação do PNAES e torna a presente pesquisa fundamental. Afinal, o que temos de avaliação do PNAES? Busquei responder à questão a partir do levantamento bibliográfico e posterior análise dos dados coletados no portal Scielo e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações com as chaves "PNAES" e "avaliação". Obtive como resposta 3 artigos e 6 dissertações que em geral nos demarcaram algumas características desse campo de pesquisa. Os trabalhos são escassos, concentrados em poucas regiões, em alguns metodologicamente limitados. Como resultado, pude constatar que em grande parte os trabalhos foram incapazes de alcançar o objetivo de avaliar o PNAES ainda que localmente, apesar de ser possível colher bons frutos como horizonte de melhorias do programa, seriam eles a necessidade de

democratização do programa, principalmente referente ao planejamento, o combate a descontinuidade dos benefícios e da matriz orçamentária do programa, o incentivo por parte do governo e das IFES por mais pesquisas na área, além de mais destinação de verba e preparação dos pesquisadores envolvidos. A escassez e concentração em torno de estudos de casos, aspectos apontados como características do campo de pesquisa das políticas públicas por Celina Souza (2002), foram presentes também em nossos resultados, confirmando como parte do resultado nossa hipótese inicial. As evidências apontam para a necessidade e importância de o PNAES ter continuidade, mas que seja implementado com rigor e controle pelos órgãos de controle do Estado e pelas universidades em suas pesquisas, essa última respeitando o rigor metodológico que a ciência pede. Isso inclui realizar avaliações amplas do programa, com classificação e comparação tipológica, de âmbito nacional, com verticalidade, percorrendo todas as etapas do programa, utilizando o adequado referencial teórico e com um significativo número de pesquisadores qualificados.

## Estado e classes sociais no Capitalismo

Para compreensão do questionamento central dessa pesquisa, é preciso previamente nos atentar ao conceito de Estado, primordial no entendimento de onde as políticas públicas se inserem. Nesse sentido, Karl Marx, o historiador e economista alemão do século XIX, produziu obras que contribuíram na compreensão da natureza do Estado e, apesar de não ter escrito nenhum material com ponto focal em sua organização interna, nos traz indicações de sua visão sobre o tema em obras críticas-analíticas sobre diversos momentos históricos, em destaque as obras O 18 Brumário de Luís Bonaparte (1852), A Luta de Classes na França de 1848 a 1850 (1850) e A burguesia e a contrarrevolução (1848).

Primeiro, cabe destacar ao leitor que Marx desconstruiu em grande parte a concepção Hegeliana de Estado presente no século XIX que atribuía à natureza do Estado o poder de síntese dos valores dos grupos sociais, o classificando como representante geral e operando esses conceitos no campo ideal. O movimento de inovação desse autor se dá em um primeiro momento no campo metodológico, invertendo a leitura feita nos termos do idealismo alemão para outra leitura: a materialista. Portanto, para compreender a natureza do Estado ele emprega uma visão material da sociedade e desse aparelho. Ele une de maneira crítica as contribuições da filosofia alemã, do socialismo utópico francês e da economia política britânica. Usando o materialismo histórico e o materialismo dialético, analisou o capitalismo expondo diversas contradições. Aliás, o seu próprio pensamento é fundamentado no conceito da dialética e da totalidade como importantes aspectos metodológicos para compreender as relações sociais. A relação da dialética sendo presente em todos os momentos históricos, coube a Marx ressaltar as particularidades do momento em que vivia, o que requer extremo trabalho intelectual e analítico. Nesse esforço teórico, precisamos compreender que diferente da maioria dos autores não é possível entender a noção de Estado para Marx em uma simples definição de um parágrafo ou em determinado conceito fechado. Isso ocorre devido aos aspectos metodológicos aqui já citados e outros mais, como a luta de classes em sua importante função histórica e as relações de produção. Diante disso, creio ser necessário esclarecer esses conceitos básicos para o entendimento do Estado

marxiano. Marx define o capitalismo como um sistema de mercantilização universal e de produção da Mais Valia, e, nesse sistema é importante ressaltar que são mercantilizados também as relações, as pessoas, as coisas, o trabalho e outros mais. Trabalho para Marx:

... é um processo entre o homem e a Natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (MARX; ENGELS, 1996, p. 297).

Eis aqui um traço essencial da teoria marxiana, a produção do indivíduo como efeito da história e a posição desse indivíduo também como produtor da história, e, sobretudo, a produção do ser como consequência (não só disso, mas há aqui uma importância ontológica do indivíduo enquanto ser social) do trabalho e do sistema de produção. É, portanto, na produção, que não é apenas a reprodução da existência física dos humanos, que de uma forma ou de outra manifestamos a nossa vida, o nosso modo de viver, e, assim, das condições materiais de produção. Nesse sentido, o sistema de produção capitalista produziria os indivíduos em suas diferenças de acordo com sua posição no sistema produtivo, e, por consequência as classes as quais por meio de uma luta expressa no campo político constroem a história. No caso do capitalismo: a burguesia e o proletariado. É o que Octávio Ianni defende quando diz que

Em quase todas as obras de Marx há uma preocupação persistente e preponderante com o caráter das classes sociais, isto é, as condições e consequências dos seus antagonismos e lutas na sociedade capitalista. Para Marx, em última instância, a historicidade, ou seja, a transitoriedade do capitalismo, depende do desenvolvimento desses antagonismos e lutas (IANNI, 1980, p. 14).

Uma das classes, a burguesia, é a classe revolucionária que superou o sistema feudal, a outra, o proletariado, é a classe que nega o capitalismo em busca do sistema que tem como fim a sociedade sem classes: o socialismo. Essas classes se diferenciam não só pela sua posição na produção e pelo aspecto revolucionário distinto, mas pelas suas ideias e representações. Todas

essas ideias, que vão desde a religião ao pensamento intelectual, resultam não puramente de processos ideais, mas estão intimamente ligadas à atividade material. Essa concepção denota a base da teoria de Marx que é a noção dos homens como agentes da história com a consciência orientada a partir da influência das relações históricas que os precedem e convivem com eles. Além disso, Marx deixa claro que, diferente de Hegel, o Estado não seria o representante geral da sociedade, bem como a religião e outras esferas da vida social, pois, na verdade, essas relações e instituições só se fazem a partir de consequências que derivam de certo nível de desenvolvimento das forças produtivas. É por tal separação, que se compreende em sua obra a noção de infraestrutura, local onde residem as relações de produção que vão influenciar e delimitar as demais esferas, essas esferas que envolvem o Estado, a religião, a cultura e outros institutos.

A produção de ideias, de representações, da consciência, está, em princípio, imediatamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, com a linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens ainda aparece, aqui, como emanção direta de seu comportamento material. O mesmo vale para a produção espiritual, tal como ela se apresenta na linguagem da política, das leis, da moral, da religião, da metafísica etc. de um povo. Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias e assim por diante a, mas os homens reais, ativos, tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais desenvolvidas (MARX, 2007, p. 93).

Nesse sentido, o Estado não poderia, senão, refletir a relação de classes expressa nas relações produtivas, explicitando a dominação de uma classe sobre outra e sendo utilizado para a reprodução dessa dominação, ainda que existam espaços de disputa, o que seus críticos não viram dessa forma, se referindo muitas vezes a trechos do Manifesto Comunista.

Assim, muitos autores do séc. XX criticaram essa noção de Marx, colocando como uma análise meramente instrumental do Estado. A crítica de Bobbio, por exemplo, diz que a construção teórica de Marx foca no “quem” da dominação e não no “como” das formas de agir do governo e suas estruturas internas.

Na sua essência, o argumento pode ser assim apresentado: ao insistir na natureza de classe do poder de Estado, os clássicos do marxismo não tematizaram os diversos “modos” pelos quais esse poder seria exercido. Uma vez que sempre estiveram preocupados com o “quem” da dominação política e não com o “como”; numa sociedade dividida e estratificada em classes, o governo, qualquer governo, sob qualquer “forma” (seja “democrática”, seja “ditatorial”), estaria sempre voltado a cumprir os interesses gerais da classe dominante, independentemente da sua “forma” (CODATO; PERISSINOTTO, 2000, p. 13)

Porém, o Estado não se restringe a sua própria natureza. E não há na bibliografia de Marx um trabalho específico das relações internas do Estado, os níveis de poder decisório e a dinâmica dos agentes do Estado, mas é possível notar, como defende Codato e Perissinotto (2000), que esses elementos são tratados indiretamente em sua obra e que Marx não enxergava o Estado como mero instrumento da classe dominante, como se percebe quando os autores argumentam que:

Na luta política concreta, os grupos políticos e as classes sociais percebem o Estado como uma poderosa instituição capaz de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos) no interior da sociedade. Em função disso, lutam entre si para controlar diretamente ou influenciar à distância os diferentes ramos do aparelho estatal. Nesse nível de análise é possível admitir o Estado, de um lado, e a classe, de outro, como realidades distintas e autônomas; é possível, portanto, pensar o “poder de Estado” como distinto do “poder de classe” e em relação conflituosa com ele (CODATO; PERISSINOTTO, 2000, p. 17)

Sendo assim, Codato e Perissinotto (2000) se contrapõem a essa interpretação instrumentalista da obra marxiana, argumentando, assim como Nico Poulantzas, que Marx estabelece essa análise com “conceitos práticos” a partir suas obras históricas que definem Estado e “aparelho de Estado”. Analisando as obras, os autores dividem as análises em dois distintos níveis, um mais geral e abstrato e outro conjuntural. O primeiro define a forma política do Estado burguês como reprodutiva, e o segundo define o Estado como instituição dotada de recursos próprios disputados por diferentes grupos, devido às capacidades que esses recursos fornecem ao Estado:

...em que se lêem as análises das lutas políticas de grupos, facções e frações de classe, é possível perceber o Estado como uma “instituição” dotada de “recursos organizacionais” próprios, recursos esses que lhe conferem “capacidade de iniciativa” e “capacidade de decisão”. Na luta política concreta, os grupos políticos e as classes sociais percebem o



Estado como uma poderosa instituição capaz de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos) no interior da sociedade. Em função disso, lutam entre si para controlar diretamente ou influenciar à distância os diferentes ramos do aparelho estatal. Nesse nível de análise é possível admitir o Estado, de um lado, e a classe, de outro, como realidades distintas e autônomas; é possível, portanto, pensar o “poder de Estado” como distinto do “poder de classe” e em relação conflituosa com ele (CODATO; PERISSINOTTO, 2000, p. 17)

Essa divisão possibilita a análise histórica feita por Marx em que há ocorrência de luta entre diversos grupos que compõem as classes sociais em disputa desses recursos, seja para controlá-los ou influenciá-los. E, pode-se ainda afirmar, que o autor estabelece na organização interna do Estado diferentes níveis de influências, ou “postos decisórios”, que podem ser influenciados por distintas classes sociais. Percebe-se no trecho a seguir essa relação, na forma de exemplo:

O Ministério Barrot-Falloux foi o primeiro e último ministério parlamentar criado por Bonaparte. Sua destituição [em novembro de 1849] assinala, assim, uma reviravolta decisiva. Com isso, o partido da ordem [isto é, a aliança entre legitimistas e orleanistas] perdeu, para nunca mais reconquistar uma posição indispensável para a manutenção do regime parlamentar, a alavanca do poder executivo. De saída, é óbvio que em um país como a França, onde o poder executivo comanda um exército de funcionários que conta com mais de meio milhão de indivíduos e, portanto mantém constantemente uma imensa massa de interesses e de existências na mais absoluta dependência; onde o Estado enfeixa, controla, regula, superintende e mantém sob tutela a sociedade civil[...]; onde, através da mais extraordinária centralização, esse corpo de parasitas adquire uma ubiquidade, uma onisciência, uma capacidade de acelerada mobilidade e uma elasticidade que só encontram paralelo na dependência desamparada, no caráter caoticamente informe do corpo político real— é óbvio que em tal país a Assembleia Nacional perde toda a influência real quando perde o controle das pastas ministeriais[...]

(MARX, 2012, p. 76)

Compreende-se desse texto que o autor mostra a importância de determinados cargos conforme o poder decisório e de controle das políticas do Estado e em relação a sociedade civil, em contraposição a crítica estabelecida por Bobbio e outros autores, demonstrando tanto uma análise funcional do Estado quanto organizacional.

Por seu turno, Antônio Gramsci trabalhou mais objetivamente a questão do Estado, acrescentando outros conceitos que superaram a noção de Estado até sua época. A dominação do Estado, em Marx, estava ancorada no uso de

força e violência legitimada pelo Estado e sua capacidade política de controle, sendo esse controle de uma classe sobre outra. Coutinho (1999) nos diz que Gramsci amplia a noção de Estado e afirma que, em sentido amplo, ele engloba também o controle da sociedade civil e não apenas o uso de força repressiva que obriga a população a se adaptar a regimes, modos de produção e condições econômicas. A esse complexo mecanismo de repressão, ele classifica como Estado em sentido estrito, ou sociedade política; e o núcleo do Estado em sentido amplo, responsável pelo controle da hegemonia e influência das crenças da população, o chama de sociedade civil, a qual engloba diversas instituições, como partidos, igrejas, sindicatos, a mídia, entre outras. Essas formas de controle usam ferramentas as quais são chamados, respectivamente, para o uso da força e o controle da ideologia, os aparelhos de coerção cívico-militar do Estado e os aparelhos privados de hegemonia.

Coutinho ainda reforça como se dá esse domínio a partir da visão de Gramsci, quando este:

...explicita melhor ainda a dialética (unidade na diversidade) entre sociedade política e sociedade civil: "A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a 'liquidar' ou a submeter também mediante a força armada; e é dirigente dos grupos afins ou aliados". Nesse texto, o termo supremacia designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação (COUTINHO, 1999, p. 78).

Observa-se que apesar de existir dois núcleos do Estado autônomos, na materialidade, os fatos não se dão exclusivamente em um ou outro núcleo. E mesmo os diferentes Estados podem ter um caráter mais de dominação a força, por meio do Estado em sentido estrito, ou de consensualidade e hegemonia por meio dos aparelhos privados presentes na sociedade civil. E entre essas diversas formas do Estado se organizar é que se inserem as políticas públicas, influenciadas por vários fatores. No próximo capítulo serão expostas essas definições de forma a demonstrar como a política pública pode ser formulada por meio de diversos critérios.

## Políticas públicas: definição, campo de pesquisa e ciclo.

Conhecida a ideia de Estado, podemos pensar quem é o principal agente por trás das políticas públicas, porém precisamos olhar para nosso objeto com mais profundidade em termos teóricos e com atenção aos diversos agentes que influenciam a formulação e implementação de uma política pública para além do Estado.

Para compreender o que são as políticas públicas, é preciso revisar o histórico das visões sobre a atividade estatal. Segundo Saravia (2006), diversas perspectivas abordaram o tema do funcionamento do Estado, sendo algumas mais ou menos hegemônicas em determinadas épocas, por exemplo, a visão filosófica, a sociológica, a jurídica, entre outras.

Cada uma delas prevaleceu em algum momento da história. A visão jurídica das realidades estatais foi hegemônica durante longo período, que domina a segunda metade do século XIX e estende-se até a Segunda Guerra Mundial. A visão das ciências administrativas ou organizacionais aparece timidamente no começo do século XX e torna-se dominante nos Estados Unidos. Vai-se alastrando pelo mundo a partir dos anos 60; e é a que hoje prevalece (SARAVIA, 2006, p. 5)

Especificamente em países de cultura latina, a visão jurídica continua forte em razão do legalismo presente nos sistemas estatais. Essa visão vê o Estado e a administração pública um tanto quanto estáticos, focando no estudo das normas que estruturam o Estado e suas ações.

Apesar dessas visões, a administração pública só foi trabalhada como disciplina ao longo tempo, após os esforços de pessoas como Woodrow Wilson, professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e ex-presidente dos EUA. O professor se preocupava em criar um grupo de pessoas independente e apartidário que importassem da administração técnicas e conceitos do *management* para o Estado, mesmo reconhecendo a diferença entre administração privada e pública.

Essa diferença entre administração privada e pública, apesar de já existir, fortaleceu-se apenas com o tempo. Saravia nos lembra de que Peter Drucker, grande referência das ciências administrativas, dizia que até a década de 30 a administração de empresas era vista como apenas uma parte da administração

geral. Além disso, as primeiras aplicações dos princípios da administração não se deram em empresas:

Foi na reorganização do Exército dos Estados Unidos, feita em 1901 por Elihu Root, secretário da Guerra de Theodore Roosevelt. Lembra, também, que o primeiro congresso de administração – em Praga, em 1922 – foi organizado não por empresários, mas por Herbert Hoover, então secretário de comércio americano e depois presidente dos Estados Unidos, e por Thomas Masaryk, historiador mundialmente famoso e presidente-fundador da então recém-criada República da Tchecoslováquia (SARAVIA, 2006, p. 24)

Levando em conta esse histórico, podemos começar a entender qual é a perspectiva das políticas públicas. Na época dos anos 50 e 60, as organizações privadas se orientavam pelo planejamento organizacional, baseado em instituição de metas e objetivos e meios de alcançá-los. Essa forma de organização era extremamente focada nas decisões gerenciais. Já no âmbito estatal, eram usados os sistemas de planejamento. Os países formavam órgãos, como comissões e ministérios, para elaborar planos ambiciosos de desenvolvimento que no geral alcançavam sucesso. Porém, com os acontecimentos das décadas seguintes, principalmente após a Segunda Guerra, o cenário internacional exigiu a adoção de mais flexibilidade no planejamento, devido os impactos da globalização e outros fatos, como guerras, crises petrolíferas e financeiras, etc.

Nesse novo contexto, a capacidade de resposta das organizações mostrou-se lenta. Emergiu a necessidade, tanto no âmbito privado quanto no público, de pensar fatores internos e externos e da utilização da comunicação aliada a informática como ferramenta de transparência.

Tudo isso levou, ao longo dos anos 80, ao fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública. Sem descartar os aspectos positivos do planejamento, a dinâmica estatal enriqueceu-se com alguns conceitos derivados das transformações operadas no campo da tecnologia, da economia e da administração. A democratização do sistema político viu-se facilitada pela tecnologia: a descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis (SARAVIA, 2006, p. 26).

É importante ressaltar que esse processo foi gradual e a análise estrutural continuou válida, porém foi se incorporando a análise da dinâmica e

funcionamento do Estado e essa incorporação encontrou barreiras em culturas com forte filosofia do Estado e do direito. Porém, as visões são complementares e não excludentes, sendo que as políticas públicas podem se integrar ao ordenamento jurídico.

Depois de introduzida a história do surgimento das políticas públicas, precisamos também esclarecer sua definição, Saravia afirma que se trata de um fluxo de decisões públicas, que ao mesmo tempo mantém o equilíbrio social, busca gerar uma mudança na sociedade. Pode-se afirmar que esse fluxo busca satisfazer diversas finalidades orientadas conforme o interesse daqueles que participam do processo decisório, apesar de existir um orientador geral das ações. Esses fluxos não refletem uma racionalidade única e manifesta, isenta de contradições. Na verdade, a complexidade das ações e do ambiente geram diversas vezes o sentimento de desordem.

Quanto ao campo de pesquisa sobre políticas públicas, Celina Souza (2002) destaca duas mudanças na área de pesquisa em políticas públicas: seu crescimento quantitativo, e, segundo balanço feito por Marcus Melo sobre a trajetória e os temas pesquisados, qualitativo. Souza ainda levanta os principais problemas das pesquisas em políticas públicas e avalia as teorias e tipologias da área.

Desses problemas, o primeiro identificado por ela é a escassez de acumulação do conhecimento na área. Esse problema se concentra em duas questões; na ausência de um programa de pesquisa na área e na falta de diálogo entre pesquisadores do tema, e por consequência, faltam debates e construção de conhecimento em conjunto. Na contramão dessa situação, há registro de avanços em espaços acadêmicos como a ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - e a ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política - e informatizados, como o portal Scielo e o portal de periódicos da Capes. Esses espaços permitem que a produção seja mais rapidamente acessada, ampliando o debate e proporcionando unidade no debate sobre os métodos e teorias da área contribuindo para superar as limitações da atual situação em que essas pesquisas são difusas nesses termos.

Outro problema é grande produção concentrada em nichos ou setores, particularmente em estudos de caso, havendo espaço para diversos objetos,

mas deixando em aberto pesquisas verticais da produção que sejam analíticas e sistemáticas.

Um terceiro problema se refere a influência dos órgãos governamentais e multilaterais sobre as pesquisas feitas com proximidade a esses órgãos, que não são poucas, o que torna alguns trabalhos normativos, prescritivos e com temáticas algumas vezes enviesadas. Destacadamente, desde a redemocratização, é presente temas de pesquisas com foco em governos locais, muitos do PT, também sobre formas de participação popular e conselho comunitários para decisões de políticas sociais. A autora aponta alguns temas que apresentam escassez de trabalhos, como a burocracia, e alguns vícios como o enfoque concentrado em fracassos da administração pública, a ausência de análises políticas, e afirma Celina que precisamos passar ao que chama de segundo estágio de pesquisa na área, fazendo análise tipológicas das políticas públicas, buscando o melhor olhar sobre os resultados dessas políticas, quais os fatores as influenciaram e levando em conta fatores políticos.

Quanto às teorias e metodologias, a autora crê haver ausência de trabalhos com base em tipologias e modelos de políticas públicas, ausência essa que seria contraposta recentemente pela aceitação da literatura neo-institucionalista na ciência política brasileira, indicando maior rigor metodológico. Quanto a essa influência, Celina alerta para o seu uso inadequado, visto que a análise de políticas públicas é estudar o governo em suas ações, e, sendo assim, os pressupostos teóricos desses autores nem sempre serão adequados:

Apesar do sucesso da literatura neo-institucionalista na academia brasileira, é preciso, contudo, ter muito cuidado com o seu uso. Dois dos seus ramos têm encontrado bastante apoio na comunidade: o da escolha racional e o do institucionalismo histórico. Claro que as fronteiras entre os diversos ramos do neo-institucionalismo nem sempre são claras e, sendo um aporte teórico ainda em processo de construção, é preciso saber, com mais firmeza, quando e como utilizá-lo. Até porque não podemos esquecer que a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação, motivo pela qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas se adaptam à sua análise. Ou seja, a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara (SOUZA, 2002, p. 18).

A autora conclui nos falando sobre alguns conceitos presentes na produção de pesquisas em política pública e a importância de alguns temas.

Celina faz uma crítica ao uso de rótulos como clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo e outros termos. Esses conceitos, se é que existem, não foram demonstrados em pesquisas que os levantassem empiricamente ou teoricamente e nos apontasse as repercussões práticas desses fenômenos. Ela diz:

Precisamos parar de repetir o que muitos brasilianistas defendem sobre a forma pela qual o Estado brasileiro e suas políticas públicas funcionam, para investigarmos a fundo tais fenômenos. Acredito que devemos urgentemente incorporar na nossa agenda de pesquisa o papel desses fenômenos nas políticas públicas (SOUZA, 2002, p. 18).

Dos temas em que destaca, a autora afirma a necessidade de trabalhos sobre na esfera estadual, vide a grande presença já de trabalhos locais e nacionais. Por exemplo, há a necessidade de estudos comparativos sobre as diferentes ações dos governos estaduais para problema similares.

Em suma, a autora demonstra por meio de eventos, espaços e pesquisas como a área da pesquisa em política públicas tem espaço para crescer e tem crescido bem no período analisado, mesmo com problemas e vícios a serem superados.

Retomando o foco para as políticas públicas em si, é importante destacar as suas perspectivas de análise, as suas características e o seu processo ou ciclo. Quanto ao primeiro item, Saravia (2006) cita pelo menos sete perspectivas, notadamente: a) os estudos de conteúdos políticos, envolve a descrição, explicação da criação e desenvolvimento da política; b) os estudos do processo das políticas, que analisa as etapas do processo e as influências de diversos setores; c) os estudos de produtos de uma política, explicam por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; d) os estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; e) a informação para a elaboração de políticas, baseada na organização dos dados para melhor tomada de decisão; f) a análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; e g) a análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

Já quanto as características de uma política pública, o autor elenca quatro, apesar de existirem outras caracterizações, seriam estas as que receberam nota:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006, p. 32).

Saravia ainda nos traz a visão de Thoenig que destaca cinco características de políticas públicas; ser um conjunto de medidas concretas, possuir formas de alocação de recursos, inserção em um quadro geral de ações, ter um público alvo e apresentar metas e objetivos em função de normas e valores.

E, por fim, afirma o autor que elas podem ser representadas em um ciclo ou processo específico e didático de realização. Em cada etapa os atores, coalizões e processos mudam, estruturando o sistema político. As etapas geralmente descritas como formulação, implementação e avaliação; porém, para a realidade da América Latina é necessário ser mais específico. Nesse sentido, Saravia elenca sete possíveis etapas do processo:

1. Agenda, momento em que determinado demanda social ou de qualquer setor para ao status de problema público e foco de debates.
2. Elaboração, é a etapa em que se delimita o problema, as soluções alternativas e os custos e efeitos, além de elencar prioridades.
3. Formulação, é o momento em que a alternativa de ação é selecionada e declara-se a motivação da escolha bem como seus objetivos e outras informações (financeiras, administrativas, etc.)
4. Implementação, é quando se planeja e organiza os recursos para a execução da política pública.
5. Execução, é o conjunto de ações para pôr em prática o que foi planejado.
6. Acompanhamento, é o processo de supervisionar as ações da execução.



7. Avaliação, é a mensuração e a análise do que foi feito, após a execução e acompanhamento, comparando com o que foi planejado, observando resultados previstos e imprevistos.

Sendo assim, é preciso compreender que as formas de avaliar e os conceitos são primordiais para a conclusão do processo de política pública. Pois somente na etapa da avaliação que se notam as mudanças efetuadas na realidade a partir de métodos e técnicas específicas. Uma política pública quando não realizada sua avaliação é incompleta, na medida em que não se sabe que os objetivos foram atingidos e a ausência dessa etapa do ciclo das políticas públicas faz com que o gestor público não tenha as informações necessárias para decidir continuar com as ações da mesma maneira, alterá-las ou encerrar as ações de vez.

## Como se avalia uma política pública

Dada a importância da avaliação em nosso estudo, vamos nos aprofundar adiante nos conceitos que são fundamentais a essa etapa.

Costa e Castanhar (1998) fazem uma defesa da avaliação de programas públicos, devido seu poder de criar condições para o aumento da eficiência dos recursos aplicados nas políticas públicas. Para tal, explicam diversos critérios e conceitos aplicáveis no processo de avaliação, além da melhor forma de utilizá-los segundo o contexto.

Essa análise se faz necessária em frente à ausência histórica de realizar avaliação de programas públicos na administração pública, sobretudo programas sociais. Devido a diversas crises a partir dos anos 80 e o processo de desestatização de serviços públicos em diversos países, essa preocupação começou a surgir como consequência, seja pela procura de melhoria de funcionamento dos programas com menor custo, seja pelas necessidades de avaliar as agências públicas e empresas privadas responsáveis pela execução dos projetos.

O que se coloca, então, é a necessidade crucial e urgente de se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais em programas sociais. A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistente separa a gestão pública mais eficaz (COSTA, CASTANHAR, 1998, p. 971).

Diante disso, é necessário compreender os diversos conceitos que embasam o processo de avaliação. A definição de avaliação pode ser entendida como o:

exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. – (UNICEF, 1990, apud COSTA, CASTANHAR, 1998, p. 972).

Sendo a avaliação o processo de mensurar o desempenho dos programas, é necessário para isso que haja medidas para essa mensuração,

essa é em geral a definição de "critérios". Ou seja, quando se decide avaliar uma política, um programa ou uma ação, antes de tudo é preciso saber o que se quer avaliar, o que se quer mensurar e sob quais critérios. Entre essas medidas ou critérios podemos destacar várias, como: a Eficiência<sup>1</sup>, a Eficácia<sup>2</sup>, o Impacto ou Efetividade<sup>3</sup>; a Sustentabilidade<sup>4</sup>, o Custo-efetividade<sup>5</sup> e a Equidade<sup>6</sup>.

Como os critérios são medidas indiretas, calculadas a partir de quantificação de resultados já obtidos, são necessárias formas de operacionalizar esses critérios. Essa operacionalização se faz por outra categoria de medidas, os indicadores. Sobre esse conceito, há diversos sistemas de indicadores. Os autores nos elencam alguns, dos quais o mais amplo é o de Rob Vos, o qual distingue três categorias de indicadores sociais: de resultado, de insumo e de acesso. Entende-se por indicador social uma medida quantitativa que detém significado social substantivo e é usado para operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico/acadêmico ou de dado programa (JANNUZZI, 2001).

Os indicadores de resultado expressam o nível de satisfação de necessidades básicas atendidas, os de insumo se referem aos recursos disponíveis para se obter determinado padrão de vida, por exemplo, a renda em uma avaliação relacionada a nutrição, e os indicadores de acesso busca identificar as causas que permitem efetivar a utilização dos recursos disponíveis para atender as necessidades básicas, o que leva em conta que a existência de serviços básicos não garante acesso ao público alvo.

É bom ressaltar que para avaliar é preciso que entre essas medidas se estabeleça uma referência (um padrão) que sirva de comparação. Esse padrão pode ser absoluto, meta estabelecida pelo programa o qual as medidas desviantes devem ser analisadas; histórico, comparando resultados entre períodos; normativo, comparando os resultados entre programas semelhantes;

---

<sup>1</sup>a melhor relação possível entre o custo e o benefício visando o alcance dos objetivos do programa.

<sup>2</sup>o quanto os objetivos e metas foram atingidos

<sup>3</sup>indica os efeitos no ambiente externo em que houve intervenção

<sup>4</sup>mede a capacidade da continuidade dos efeitos positivos após o término do programa social

<sup>5</sup>similar ao conceito de custo de oportunidade, é realizada a comparação de ações alternativas para obtenção de determinados impactos, para selecionar depois as ações que alcance o objetivo com menor custo

<sup>6</sup>busca verificar o quanto os benefícios estão sendo distribuídos de forma justa e compatível entre os usuários

teórico, estabelecidos na própria elaboração do programa e de acordo com os recursos disponíveis; negociado, que decorre de acordo entre as partes envolvidas. Conclui-se que o método de avaliar um programa social envolve a escolha de critérios, indicadores e padrões que sejam coerentes entre si e ao contexto de aplicação do programa.

Dados esses conceitos fundamentais na avaliação de um programa, os autores finalizam elencando as metodologias mais usuais de avaliação: por metas, de impacto e de processos.

- Na avaliação por metas, que é tipo mais tradicional, a intenção é mensurar o êxito em um programa em relação às metas previamente estabelecidas. Esse processo pressupõe a valoração de um conjunto de metas para medir em que medida foram atingidas. É, portanto, uma avaliação que requer que o programa já tenha sido concluído. Entre as limitações desse tipo de avaliação temos a dificuldade de escolher metas precisas, mudanças de metas ao longo do processo, seleção de metas a serem incluídas.
- Na avaliação de impacto é preciso buscar os efeitos produzidos sobre o público-alvo daquele programa avaliado, identificando se as atividades previstas foram executadas, quais os resultados finais, se superaram o planejado ou não. O foco é identificar quais as mudanças na vida do público do alvo a partir do programa. Também realizada após a finalização do programa, a grande dificuldade dessa modalidade é estabelecer causalidades entre o programa e os efeitos.
- E a avaliação de processos que analisa sistematicamente o desenvolvimento do programa, medindo sua cobertura, o grau em que alcança a população beneficiária e tem como foco principal acompanhar os processos internos da política em execução. Para sua aplicação é necessário que se possa desenhar os processos para observar na execução o que está sendo feito, quais as barreiras, se algo precisa mudar, gerando dados para a possível reprogramação do projeto.

Como se pode perceber, a etapa da avaliação de políticas públicas não só é essencial para que se atinjam os resultados pretendidos, como também é acompanhada de rigorosos procedimentos de execução. Para esta pesquisa é relevante compreender estes dois aspectos para que se possa buscá-los na produção acadêmica sobre a assistência estudantil. Para chegar até o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), seria recomendável antes abordar sinteticamente o histórico das políticas públicas da educação superior e de assistência estudantil. É nesse histórico que podemos entender para qual finalidade o PNAES foi criado e com quais conflitos ele precisar lidar.

## A produção teórica sobre avaliação de políticas de Assistência Estudantil

### O histórico da educação superior no Brasil

Buscamos na autora a seguir uma síntese desse histórico das políticas públicas da educação superior e de assistência estudantil. Aline Viero Kowalski, em sua tese de doutorado (KOWALSKI, 2012), estuda a Política de Assistência Estudantil e sua efetividade. Para tal, em seus capítulos introdutórios, nos fornece um excelente levantamento histórico da educação superior e de suas políticas públicas até os dias atuais, além de um bom panorama geral dos dilemas desse setor da educação.

A autora nos alerta para uma “realidade desalentadora” expressa em dados estatísticos. Esses dados são ilustrados em comparação com diversos países.

Os elevados Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) nos países da América do Norte, da Europa e da Ásia perpassa pelo grau de investimento dos Governos com a educação superior, o que reflete uma maior inclusão de jovens com idades entre 18 a 24 anos, neste grau de ensino, chegando a atingir um percentual de 60% ou mais. Na América Latina, os índices de acesso são bastante diversificados, devido às peculiaridades encontradas nos sistemas de ensino superior de cada país, mesmo assim se comparado ao Brasil o número de alunos matriculados é maior em outros países, como: Argentina 40%; Chile 35,9%, Venezuela 26% e Bolívia 20,6% (KOWALSKI, 2012, p. 23).

O Brasil se encontrava no percentual de 15% (ANDIFES, 2012). Além disso, os números se tornam piores ao vermos que 60% da nossa população se enquadra na categoria de analfabeto funcional. Como contradição a essa realidade, existem garantias já positivadas que estabelecem a importância do acesso, da capacidade de permanência e da manutenção do discente na formação acadêmica, como na:

Constituição Federal de 1988 que afirma que a educação é dever do Estado e da família (Artigo nº 205) e tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência na escola (Artigo nº 206). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/1996 têm em seu conteúdo o artigo terceiro que afirma: “O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o

acesso e permanência na escola”. O que foi explicitado, contudo, como ações afirmativas (KOWALSKI, 2012, p. 22).

Quais são os antecedentes históricos desse diagnóstico exposto a essa contradição? O ensino superior passou por diversas reformas ao longo dos anos e podemos dizer que de acordo com as mudanças sociais novas configurações foram realizadas. Em seu princípio, o ensino superior nasce não como universidade, mas como faculdades. Essas faculdades buscam formar fundamentalmente profissionais. Nesse período (século XIX), a chegada da família real em 1808 acarretou a criação da Academia da Marinha e cursos de anatomia e cirurgia. Na estratégia de Dom João VI, em Coimbra permaneceria o maior centro educacional de Portugal, de maneira que a elite do Brasil encaminhasse seus filhos para ter a formação em Coimbra. Os grandes centros universitários só surgiriam durante o século XX em decorrência de um movimento da intelectualidade nacional.

Esse elitismo é uma marca do Ensino Superior Brasileiro e como Kowalski afirma:

a força desta tradição se deve à preservação de um sistema corporativo que parece existir até hoje, o qual associa o diploma universitário a uma carreira regulamentada e ao monopólio do exercício de uma profissão. Também não foi criado no Brasil, diferentes de outros países europeus, a tradição de que as universidades deveriam oferecer uma formação geral que antecederesse a profissionalização (KOWALSKI, 2012, p. 39).

Dessa forma, tornou-se necessário uma reforma desse modelo e uma análise crítica do que vinha sendo feito. A autora continua sua análise e ressalta que:

é fundamental observar a política pública relacionando-a com a política econômica, uma vez que ambas estão conectadas à evolução do capitalismo (KOWALSKI, 2012, p. 43).

Então, ela analisa o período dos anos 70 em diante. Neste período, o Estado de Bem Estar Social inicia sua crise em confronto com as teses

neoliberais. É nesse momento que surge uma série de mudanças, dentre as quais a reestruturação produtiva com base na acumulação flexível (Toyotismo), os Choques do Petróleo, queda na Bolsa americana e crise de câmbio internacional, entre outros fatores. Há como consequência nos países de economia avançada o exercício de um plano econômico de grande retração financeira. Já no Brasil, país em que não existiu Estado de Bem Estar Social (VIANNA, 2000), e, por consequência, não houve no mesmo sentido essa retração financeira, mas um alinhamento à política neoliberal expressa na contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003).

Essas reformas se deram no momento pós-ditadura militar. No oposto da política de golpes e manutenção da estrutura de classes e de concentração de poder, o Brasil passava pelo processo de redemocratização, o que tornava urgente a reforma do Estado.

Assim, a redemocratização do país representa um marco dessa passagem histórica, a qual é consubstanciada por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse ordenamento jurídico-político vai significar um avanço social e político para a sociedade e, pela primeira vez na história do Brasil, configuram-se as garantias dos direitos sociais. Contudo, sua materialização é marcada por percalços e movimentos políticos de desmantelamento (KOWALSKI, 2012, p. 44).

Nesse contexto em que se ganha direitos sociais, há ao mesmo tempo a busca pela adequação do Estado nos moldes neoliberais, influenciada pelas mudanças no cenário econômico mundial e pela globalização e inovações tecnológicas.

Essas mudanças levam à redução econômica da área pública, privatizações de estatais, de forma a reduzir os gastos financeiros e abrindo espaço para investimentos público. Ocorre que essa política traz consideráveis consequências para o Ensino Superior Brasileiro, sobretudo no que diz respeito à gestão e financiamento das IFES, como se dá na abertura da gestão por meio das Organizações Sociais, que são organizações não estatais de direito privado.

Essa ambiguidade entre democratização e política neoliberal pode ser vista na LDB de 1996:



anunciado como uma medida modernizadora, de universalização e democratização da educação. Isso está para além do discurso posto, pois se está diante da redução dos serviços públicos e estímulos aos serviços privados, o que é notório pelas privatizações de alguns setores administrativos nas IFES (KOWALSKI, 2012, p. 50).

Essa aproximação com o mercado foi incentivada pelos governos, sob influência de instituições como o FMI e o Banco Mundial.

Dado esse contexto, Kowalski vai analisar o período de expansão das IFES que tem como marco a criação do REUNI. O REUNI é o Plano de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais, lançado em 2007 pelo governo Lula como decreto Nº 6.096. Esse decreto foi instituído sem a aprovação do Congresso Nacional. Na época que foi proposto, o MEC realizou diversas ações para pressionar as IFES em sentido da adesão ao programa, entre elas a proposta de aumento de recursos. As IFES que estavam em cenário de precariedade de recursos e materiais se viram sem opção. Essa disponibilização de recursos seria dada com a contrapartida das IFES apresentarem melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos. Assim, a ampliação, o acesso e a permanência que seriam financiados com esses recursos estavam condicionados em termos de alcance de metas. Algumas das metas são: Ampliar o acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação; melhorar o aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais; elevar a taxa média de conclusão dos cursos presenciais de graduação para noventa por cento; alcançar a relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais; criar cursos noturnos e licenciaturas como meio de formar professores aptos para lecionar na educação básica especialmente no período noturno; articular a pós-graduação com a graduação e a educação superior com a educação básica; reduzir as taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso.

Surgiu um problema no programa que foi o descompasso entre expansão e aumento de recursos humanos. Além disso, outros problemas viriam a surgir, como a falta de recursos, a qual só foi resolvida com uma nova proposta do governo em que os recursos só seriam disponibilizados em uma repactuação.

Dentre os vários critérios elencados para a repactuação, chama-se a atenção para os entraves para execução orçamentária pelas universidades devido à liberação tardia dos recursos pelo governo, ocorrida somente no final do exercício financeiro. Assim, pelo governo não são executados pelas instituições no período determinado, ocorre a repactuação dos orçamentos, ficando estabelecida, por este acordo a incorporação de 1,2 bilhão, equivalente a 50% do valor originalmente pactuado, ao orçamento das IFES que serão distribuídos a partir de 2012 pela matriz ANDIFES (KOWALSKI, 2012, p. 73).

Dessa maneira, a expansão bem como a garantia a permanência e a manutenção das atividades das universidades são avaliadas e submetidas a metas de capacidade de gerenciamento e acabam sendo controladas financeiramente ferindo aos poucos a autonomia universitária.

Nesse sentido, considera-se que o REUNI não se configura como um simples Programa de expansão universitária. Ao lado da ampliação do acesso, do melhor aproveitamento da estrutura física e do aumento do contingente de recursos humanos existente nas universidades federais, está também a possibilidade de estabelecer uma nova etapa da lógica de gestão gerencial e de ensino, influenciando, de modo decisivo, na identidade institucional. Portanto, os aspectos de gestão e financiamento repercutem nesse novo cenário de transformação do ESB, o qual exige instituições cada vez mais arrojadas e autônomas na diversificação das fontes de financiamento diante das adversidades impostas pelos entes governamentais (KOWALSKI, 2012, p. 81).

Com isso em mente, é fundamental compreendermos como foi realizada a política de assistência estudantil na história do Brasil e no período de expansão aqui mencionado em particular, pois somente assim poderemos notar em que medida a expansão das instituições de ensino foi alinhada com o esforço para manter os novos ingressantes que juntos vieram nessa expansão.

## Políticas públicas de assistência estudantil

Kowalski analisa a assistência estudantil dentro da perspectiva histórica observando a situação política e as influências sociais e econômicas do período. Dessa forma ela estabelece três fases das políticas de assistência estudantil. A primeira fase inicia na criação da primeira universidade até o período da democratização política, a segunda fase compreende o início de uma série de debates que reconfiguram a assistência estudantil no período democrático e a última se dá no período da reestruturação e expansão das IFES até os dias atuais.

Sobre a primeira fase, a autora ressalta o caráter elitista das universidades, período em que era comum que as famílias encaminhassem seus filhos para universidades fora do país, as quais dispunham de ótima infraestrutura e capacidade de assistir esses estudantes. Isso é visto na primeira prática de assistência ao estudante pelo governo brasileiro. Em 1928, durante o governo de Washington Luís, fora construída a Casa do Estudante Brasileiro em Paris, que repassava verbas para a edificação e manutenção de casas e para suporte aos alunos. Ao longo dos anos uma série de medidas foram tomadas e lograram algumas mudanças nesse panorama, sobretudo sob o governo de Vargas, como a integração da assistência estudantil em âmbito nacional à Constituição Federal, apoiando o fornecimento de materiais escolares e bolsas diversas, a criação da União Nacional do Estudantes e a criação do Departamento de Assistência Estudantil em 1970, que enfatizava os programas de alimentação, moradia e assistência médico-odontológico.

A segunda fase é marcada pela tentativa de democratizar a educação por meio da universalização do acesso e pela implementação de uma gestão focada na formação do cidadão e mais democrática. Nesse período, Kowalski afirma que:

Ainda que não houvesse a existência de um programa nacional nas IFES voltado para a permanência dos jovens na universidade, foram criadas ações significativas que auxiliaram, de alguma forma, os segmentos estudantis mais vulneráveis social e economicamente a usufruírem de condições mais equânimes (KOWALSKI, 2012, p. 101).

E a terceira fase, que seria a fase em curso até o momento da publicação de sua tese de doutorado, a qual é marcada fundamentalmente pela criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil. Alguns dados sobre o perfil dos discentes nas Instituições Federais de Ensino Superior, levantados a partir da IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES/FONAPRACE, 2015) do FONAPRACE (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis) nos esclarecem a necessidade dessa política. Segundo os dados apontados na pesquisa, 66,19% dos discentes vivem com renda per capita inferior a 1,5 salários mínimos, requisito para reconhecimento enquanto público alvo do PNAES.

Dada essa realidade de mudança, é urgente a necessidade de um programa como o PNAES e mais urgente a necessidade do correto planejamento dessa política pública com o fim de garantir a permanência desses novos discente em condição de vulnerabilidade. Para tal, o PNAES foi pensado em torno de dez áreas de atuação (moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico e acessibilidade) focando no público de estudantes de graduação de cursos presenciais prioritariamente, com origem em escola pública e renda per capita familiar mensal de até um salário mínimo e meio. No art. 2º do Decreto nº 7.243/2010 (BRASIL, 2010) estão seus objetivos: I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Ao longo de toda a implementação do programa até o ano de 2016, o governo destinou crescentes recursos para a manutenção do PNAES. Porém, Costa e Silva nos alertam sobre o descompasso entre a política de acesso e a política de permanência.

O PNAES garantiu ações que, diante do processo de expansão, interiorização e democratização do acesso nas IFES que diversificou rapidamente o perfil dos discentes nessas instituições, trouxeram resultados positivos como maior vínculo, menor reprovação e trancamento e número de formandos maior.

Todavia, ao que se viu, a cobertura dos programas de proteção social a estudantes vulneráveis está longe de alcançar a demanda existente. Estudantes cotistas, oriundos de escolas públicas, ou autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, ou com renda per capita de até um e meio salário mínimo, entendidos como público alvo do PNAES, estão majoritariamente fora dos programas de bolsa alimentação, transporte, moradia e material didático (COSTA & SILVA, 2018, p. 190).

Esse programa é minuciosamente analisado e sintetizado muito bem em “Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil”, texto de Leonardo Barbosa e Silva e Natália Cristina Dreossi Costa. Nesse artigo, os autores vão demonstrar com dados e estatísticas a mudança que decorre da expansão, interiorização e da democratização no perfil dos discentes das IFES e como o PNAES relaciona com essa realidade, e, ao fim, deixam claro o descompasso entre acesso e permanência nesse período de expansão. Ao efetuar essa análise, eles esclarecem as bases do PNAES e do processo com o qual se relaciona, as quais são essenciais para este trabalho.

No caminho do que Kowalski demonstra, Costa e Silva (2018) exploram os efeitos do REUNI. Com uma série de dados, como a crescente criação de vagas nas IFES, expressa entre 2003 e 2015 com o aumento de 254.233 vagas (antes havia 109.184) e a abertura de novas IFES com a criação de 19 delas de 2005 a 2013.

É preciso esclarecer que esse crescimento não se deu de qualquer forma, mas de maneira que alterou o perfil do discente e a proporção das IFES distribuídas nacionalmente. Por isso:

Deve-se ter por certo que os investimentos foram orientados para romper com a lógica pretérita e, em razão disto, buscou contrapor-se à concentração de instituições federais de ensino superior em regiões metropolitanas, de maior poder aquisitivo e maiores indicadores socioeconômicos. Com efeito, foram contempladas as regiões com grande densidade demográfica e baixa cobertura universitária pública, mais afastadas e com demandas específicas de cursos de licenciatura ou regiões de fronteira com características de integração e escoamento regional (COSTA & SILVA, 2018, p. 172).

Costa e Silva sustentam essa afirmação visualizando a síntese do pacote de iniciativas, como

O aumento substantivo de vagas e instituições; a alteração da distribuição das IES na malha nacional e regional; a redefinição da relação entre formação-pesquisa-inovação e o papel da extensão; e o reconhecimento do problema do déficit social de acesso ao ensino superior por exclusão de grupos sociais vulneráveis e por desvalorização de diferentes valores culturais (MARQUES & CEPÊDA, 2012, apud, COSTA & SILVA, 2018, p. 172).

A mudança no perfil discente é consequência de uma série de ações. Das quais é marcante a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), sistema informatizado que permite utilizar a nota do exame nacional do Ensino Médio para se inscrever em vagas em qualquer universidade do país, promovendo maior possibilidade de mobilidade e integração. Além disso, a Lei Federal 12.711/2012 também é fundamental para compreender esse processo. Essa lei, conhecida como lei de cotas, estabelece o percentual de 50% das vagas nas IFES para discentes oriundos de escolas públicas, com uma reserva para autodeclarados negros, indígenas e pessoas com renda familiar menor 1,5 salários mínimos per capita. As mudanças que daí decorrem são expressas no Índice de Inclusão Racial desenvolvido pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA-UERJ), o qual:

aponta que quanto mais perto o índice se aproximar de 1, mais significativa é a inclusão. Em 2012, as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentava índices de Inclusão Racial nas respectivas ordens de 0,18, 0,19, 0,14, 0,09 e 0,48. No ano de 2014, já com a vigência da Lei de cotas, os índices avançaram para os patamares, também respectivamente, de 0,37, 0,38, 0,44, 0,47 e 0,70 (DAFLON, JUNIOR e CAMPOS, 2013, apud COSTA & SILVA, 2018, p. 174).

Esses valores são bem representados quando Costa e Silva nos mostram que em valores absolutos de 2003 até 2010 triplicou o número de negros nas IFES. Sendo assim, no âmbito do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a ausência da etapa de avaliação significaria um risco estabelecido ao direito à educação daqueles que obtiveram acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), além da falta de orientação para futuras ações de combate à evasão. pois é a avaliação o que permite notar as necessidades não

atendidas, oportunidades de melhorias e avanços. Como demonstrado aqui, existe uma série de indicadores e ferramentas desenvolvidos para esse processo, que permite notar oportunidades ou falhas em diversos momentos da execução de um programa ou até mesmo nos resultados após a execução. Nossa pergunta fundamental é o que se tem feito quanto a isso. Em busca da resposta, realizei uma revisão bibliográfica em duas bases de dados: o sítio da Scielo (Scientific Electronic Library Online) e a BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações).

## A procura de avaliações e pesquisas do PNAES: escassez e concentração.

Entre o caráter de manutenção da dominação burguesa e as contradições de classe que permeiam o Estado e a história da nossa educação superior e diante de uma cenário de escassez e concentração das pesquisas sobre políticas públicas é que enxerguei a necessidade de buscar as avaliações do PNAES como forma de colaborar no ameaçado direito a permanência nas IFES. Sendo assim, busquei alcançar um raio significativo da produção acadêmica no processo de busca e revisão. Ao utilizar as plataformas Scielo e BDTD consegui o alcance da produção que inclui artigos indexados, dissertações e teses em geral. Para a análise desse material, cabe primeiro falar dos artigos e em seguida nas dissertações e teses. Depois, já com a visão mais clara desses dois blocos, conseguiremos desenhar um quadro geral da produção, discutindo sob a luz de diversos fatores: Quem são os agentes produtores dessas pesquisas? De onde são? Quais os objetivos dessas pesquisas, sua metodologia? As conclusões respondem ou não o nosso questionamento? A partir disso, poderemos classificar esses trabalhos e criar novos questionamentos, além de avaliar demandas dessa política pública e espaços para a melhoria da produção acadêmica.

Utilizando as palavras chaves "avaliação" e "PNAES" para a busca de artigos no sítio da Scielo encontramos o total de três artigos. Todos eles publicados pela revista "Avaliação: Revista da avaliação da educação superior", nota B2 em economia e B3 em Ciência Política e Relações Internacionais em avaliação no quadriênio de 2013-2016 pela CAPES.



O quadro a seguir traz as informações gerais dos artigos:

TÍTULO	PALAVRAS-CHAVES	AUTORES	ORIGEM ACADÊMICA DOS AUTORES	ÁREA DE FORMAÇÃO	ATUAÇÃO PROFISSIONAL	ANO DA PUBLICAÇÃO
Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários	Universitários. Evasão. Pendimento escolar. Desenvolvimento psicossocial.	Ana Maria Jung de Andrade	Universidade Federal do Rio Grande Sul   Porto Alegre   RS	Mestre em Psicologia	Psicóloga no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, IFRS.	2016
		Marco Antônio Pereira Teixeira	Universidade Federal do Rio Grande Sul   Porto Alegre   RS	Doutor em Psicologia	Professor Associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS	
Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias	Avaliação, PNAES, Epistemologia, Assistência, Estudantil.	Marcelo Recktenwald	Universidade Federal da Fronteira Sul   Chapecó   SC	Doutor em Administração	Professor Adjunto na Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS	2017
		Lauro Mattei	Universidade Federal de Santa Catarina   Florianópolis   SC	Doutor em Ciências Econômicas	Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina	
O NOVO PERFIL DO CAMPUS BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DO ESTUDANTE DE GRADUAÇÃO	Educação superior. Inclusão. Democratização. Estudantes de graduação.	Vilmar Alves Pereira	Universidade Federal do Rio Grande   Rio Grande   RS	Doutor em Educação	Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande, FURG.	2014
		Dilvo Ristoff	Universidade Federal de Santa Catarina   Florianópolis   SC	Doutorado em Letras (Inglês)	Ex-Diretor de Políticas e Programas de Graduação do Ministério da Educação. Professor titular aposentado da Universidade Federal de Santa Catarina.	

Abordemos sumariamente os principais aspectos de cada artigo, para depois refletir sobre o quadro geral da produção. No primeiro artigo, Marco Antônio, apesar de não trabalhar diretamente com a temática do PNAES, evasão ou políticas públicas, tem em sua linha de pesquisa a questão do

desenvolvimento profissional e aconselhamento de carreiras, com destaque para a adaptação de jovens em etapa universitária. Já Ana Maria Jung de Andrade, ex-orientanda de Marco Antônio, trabalha com o estudo do desenvolvimento psicossocial de estudantes, inclusive trabalhando com gestão de pessoas. Assim, compreende-se o interesse pelo estudo da política de assistência estudantil ligada a questão do desempenho acadêmico, permanência e o desenvolvimento psicossocial.

Sobre o artigo em si, o objetivo principal dos autores é relacionar esse tripé (desempenho acadêmico, a permanência e o desenvolvimento psicossocial) com as diversas áreas de atuação do PNAES. Para tal, foram feitos *surveys* online em duas etapas com ingressantes entre 2010 e o primeiro semestre de 2013 com matrícula ativa no segundo semestre de 2013 de uma universidade federal (11 bacharelados e 11 licenciaturas, um total de 1457 estudantes). As variáveis utilizadas foram: a) Intenção de permanência no curso, b) Desempenho acadêmico e c) Desempenho psicossocial. Sendo utilizadas como graduação de respostas, respectivamente: um item com graduação de quatro pontos (“No contexto atual, você pretende concluir este curso?”; com opções de resposta: Definitivamente não, Provavelmente não, Provavelmente sim e Definitivamente sim); a informação de nota média no curso, constante no Sistema Acadêmico da universidade; e a escala Likert de cinco pontos (1 – ajuda nada ou muito pouco a 5 – muito, significativamente). Por último, foram feitos questionamentos envolvendo a satisfação com as áreas do PNAES dentro da escala Likert, de 1 a 5 também.

Em suas próprias conclusões, o estudo expõe algumas limitações como a amostragem voluntária que acaba captando informações de pessoas predispostas a contribuir com a pesquisa e mais sensíveis ao tema e o recorte de variáveis limitada as áreas do PNAES que impossibilita enxergar outras relações. Quanto aos indicadores construídos a partir dos *surveys*, observou-se baixa ou nenhuma correlação estatística entre as áreas do PNAES e os dados captados. Os autores supõem que uma das justificativas por uma lacuna político-teórica das diretrizes do próprio PNAES, visto que o Decreto 7234/2010 não indica formas concretas de atuação dentro das áreas. Por fim, destacam a necessidade de mais recursos, do aprimoramento da política e de mais pesquisas sobre o tema.

O segundo artigo da tabela foi escrito por três autores com grandes históricos acadêmicos. Primeiro, Marcelo Recktenvald, naquele momento Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal da Fronteira Sul e hoje Reitor da mesma instituição, já trabalhou com o tema de avaliações e permanência em outras situações, possuindo especialização em avaliação institucional, além de um mestrado sobre o tema da autoavaliação das instituições de educação superior catarinenses diante da consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação e um doutorado o qual o título é "Política de Permanência em uma universidade pública popular: compreendendo os clamores de acadêmicos em situação de vulnerabilidade socioeconômica". O artigo também é escrito por Lauro Mattei e Vilmar Alves Pereira. Lauro é Doutor em Ciências Econômicas e possui especialização em Políticas Públicas e atualmente é membro permanente do programa de pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Vilmar por sua vez graduou-se em Filosofia e é Doutor em Educação, além de professor associado na Universidade Federal do Rio Grande.

O objetivo central do artigo é fazer uma leitura inter-epistêmica do PNAES com foco no aperfeiçoamento da política de assistência, dessa forma, a metodologia pode ser descrita como uma abordagem interpretativista. Ao todo são utilizadas 6 visões epistemológicas distintas: positivismo, utilitarismo, funcionalismo, estruturalismo sistêmico, dialética e a epistemologia da complexidade. Cada uma acaba sendo usada conforme a pertinência do assunto abordado.

Em termos gerais, o artigo levanta os seguintes aspectos para cada epistemologia. Dentro do positivismo, os autores demonstrar como a base legislativa consolida o binômio acesso-permanência no ordenamento jurídico, causando consequências potenciais para a universidade. Seguindo, na visão utilitarista, eles buscaram elucidar as vantagens percebidas para os principais stakeholders, são eles: benefícios ao governo e nação (desenvolvimento social), ao estudante no apoio a conquista da formação, aos pais em garantir amparo ao filho, aos professores em garantir estabilidade aos seus estudantes e os gestores das IFES por meio da disponibilidade de recursos da matriz do PNAES para investimento na instituição.

Seguindo na leitura inter-epistêmica, os autores passam a utilizar a visão funcionalista, buscando a compreensão das finalidades do PNAES na ampliação das condições de permanência dos alunos na educação superior pública federal, reconhecendo também seu papel social. Esta é uma posição mais evoluída do que a perspectiva utilitarista. Nesse sentido, o PNAES combate a evasão e absorve para si uma responsabilidade enorme, o papel de promover a permanência. Neste ponto, também foi relatada uma disfunção do SISU, programa que acabou aprofundando o desequilíbrio entre acesso e permanência. Ao mesmo tempo em que o SISU proporciona facilidade de acesso a vagas distantes do local da origem dos candidatos, traz consigo consequências indesejadas no tocante às dificuldades de permanência. O olhar sistêmico também reconheceu o descompasso entre acesso e permanência. Uma solução reducionista seria olhar para os dois subsistemas mencionados (acesso e permanência) e equilibrá-los por meio de forças positivas ou negativas: ou aumenta o quantitativo de recursos do PNAES ou reduz o investimento no acesso. Claro que essa não é a solução. As coisas tendem a ser mais complexas do que isso, uma vez que um sistema aberto envolve outros subsistemas, percebidos, ou que podem estar além da nossa capacidade de percepção. O olhar da dialética, considerando a ideia de que as verdades não são absolutas e acabadas, concentrou-se no aperfeiçoamento necessário ao PNAES. Por fim, o olhar da complexidade reconheceu o grau de incerteza que cerca esse ambiente complexo do PNAES, uma vez que as variáveis que afetam esta questão são bem mais numerosas do que uma relação simples de causa e efeito entre PNAES e evasão, por exemplo. Sendo mais numerosas estas variáveis, e representando interesses advindos de muitos grupos, parece óbvio que o fenômeno social que envolve o binômio acesso-permanência é muito mais complexo do que inicialmente possa parecer. Abordaremos mais à frente as críticas que aqui cabem. O último artigo, escrito por Dilvo Ristoff (este que possui grandiosa trajetória como gestor público em universidades federais, tendo ocupado também o cargo de Diretor de Políticas e Programas de Graduação do MEC, e, portanto, possuindo amplo contato com a temática do ensino superior e da assistência estudantil), não se trata de tema diretamente ligação ao PNAES ou a sua avaliação, sendo assim, será abordado sumariamente pela importância da obra, mas a maior parte dos argumentos e conclusões não serão aqui

abordados por não serem pertinentes e também não constará em minha conclusão reflexões sobre esse trabalho.

Em "O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação", Ristoff busca revelar até que pontos diversas políticas como o Programa Universidades para Todos (PROUNI), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), o próprio PNAES, a Lei de Cotas, além de outros programas e ações iniciaram um processo de modificação do perfil socioeconômico do estudante de graduação das instituições de ensino superior. Para tal, o autor faz uma análise estatística dos dados do ENADE em três ciclos, utilizando os seguintes dados: a) a cor do estudante; b) a renda mensal da família do estudante; c) a origem escolar do estudante; e d) a escolaridade dos pais do estudante. Após a enunciação dos dados e gráficos, o autor traz entre suas conclusões essa a seguir que assumo ser a principal. Dilvo nos diz que depois do terceiro ciclo do Enade é notável a mudança do perfil socioeconômico na graduação que segue em ritmo acelerado. Apesar da lentidão da execução das medidas adotadas diante da real necessidade dos beneficiados, é possível dizer que a educação superior brasileira está criando novas situações onde se pode observar a ocorrência da mobilidade social em termos de renda, cor, geração, entre outros.

Quanto aos agentes gostaria, por enquanto, apenas que o leitor se atentasse que todos os autores estão vinculados em sua atividade profissional à alguma Instituição de Ensino Superior, sendo que, com exceção da psicóloga Ana Maria Jung de Andrade, todos também se envolvem na atividade de graduação e/ou pós-graduação.

Antes de me voltar às dissertações, gostaria de apontar alguns comentários sobre os artigos. No artigo de Ana Maria Jung de Andrade e Marco Antônio Pereira Teixeira, os autores muito bem fazem o exercício de condensar os dados em estatísticas que lhes permitem um fácil manuseio com o fim de construir conclusões, entretanto, se nos atentamos a escolha das variáveis, ao método da pesquisa e ao recorte, podemos observar algumas limitações, além das que os próprios autores já apontam, como o uso de *surveys online*. Refiro-me aqui ao uso como amostra de ingressantes entre 2010 e o primeiro semestre

de 2013 com matrícula ativa no segundo semestre de 2013. Ao usar essa amostragem, retira-se da amostra alunos já evadidos que são de suma importância para a compreensão das capacidades do PNAES em termos de eficácia tanto de modo geral quanto em todas as áreas. Dessa forma, a conclusão torna-se até certo ponto parcial. Além disso, outro ponto a ser pensado é a subjetividade de alguns dos conceitos utilizados na pesquisa. O que revela as respostas dadas em relação à “intenção de permanência”? Como podemos definir esse termo? Se o aluno tem baixa intenção de permanência podemos dizer que isso ocorre por falha do PNAES, por falhas institucionais, questões sociais como renda ou acesso a serviços básicos ou por questões subjetivas do aluno? A pesquisa deixa em aberto algumas dessas importantes reflexões, gerando dados e correlações com as áreas do PNAES que são importantes, mas que deixam de lado uma avaliação nos moldes do que vimos anteriormente dentro dos estudos clássicos das políticas públicas. A ausência de indicadores como eficiência, eficácia, efetividade, e até mesmo a correta utilização do indicador “satisfação do usuário” (com amostragem adequada, escolha de público alvo, aplicação de questionários não somente online e de maneira voluntária), nos leva a crer que o trabalho não tiveram êxito em demonstrar causalidade entre o cenário analisado e os impactos reais da política implementada.

O segundo artigo ao realizar uma análise interpretativista do PNAES também foge do esperado para uma avaliação de políticas públicas. Apesar de importantes reflexões, como o descompasso entre acesso e permanência, a necessidade de olhar para o PNAES como algo ainda em andamento que deve passar por melhorias, a complexidade entre causas e problemas do programa, o levantamento dos benefícios para os principais *stakeholders*, não é feita uma avaliação objetiva da política pública em termos clássicos: não conseguiram observar no estudo se o PNAES foi ou não eficaz, se os recursos foram empregados de maneira eficiente em um dado local ou como um todo, se o processo foi gerido adequadamente, entre outros dados que se podem levantar no processo de avaliação. Enfim, não se trata de um estudo de avaliação de um programa ou uma política pública.

Quanto às dissertações de mestrado e teses de doutorado encontrei seis trabalhos a princípio pertinentes ao tema, todos de dissertação. Para a busca

foram utilizados os mesmos termos que para os artigos, excluindo do filtro de pesquisa apenas a categoria “autor”. Tal busca foi realizada no sítio da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

Segue quadro com informações sumárias das dissertações:

TÍTULO	PALAVRAS-CHAVES	AUTORES	INSTITUICAO EM FOI DEFENDIDA A DISSERTAÇÃO	DISSERTAÇÃO APRESENTADA EM QUAL ÁREA	ATUAÇÃO PROFISSIONAL	ANO DA PUBLICAÇÃO
A AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONTRIBUIÇÃO DAS AUDITORIAS INTERNAS DOS INSTITUTOS FEDERAIS PARA A SUA CONSECUÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DA EXECUÇÃO DO PNAES NO CAMPUS SÃO BORJA DO INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA	AUDITORIA INTERNA; POLÍTICAS PÚBLICAS; AVALIAÇÃO; IMPACTO; ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	PHILIPPE DE FARIA CORRÊA GREY	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	POLÍTICAS PÚBLICAS	AUDITOR DE CONTROLE INTERNO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA	2018
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO COMPARATIVO DA EFICÁCIA NA APLICAÇÃO DA VERBA DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ATRAVÉS DO DESEMPENHO ACADÊMICO DOS ESTUDANTES	CAPITAL HUMANO; EDUCAÇÃO; CRESCIMENTO ECONÔMICO; PNAES; DESEMPENHO ACADÊMICO; TIM.	MARIA CONCEIÇÃO DE MATOS BRAGA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	ECONOMIA	ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	2017
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – PNAES NA UTFPR CÂMPUS MEDIANEIRA	EDUCAÇÃO; POLÍTICAS PÚBLICAS DE PERMANÊNCIA ESTUDANTIL; PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL; PNAES; EVASÃO DO ENSINO SUPERIOR	SIMONE BEATRIS FARINON BETZEK	UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA -JULIO DE MESQUITA FILHO*	EDUCAÇÃO	TÉCNICO EM CONTABILIDADE NA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ	2015
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) NO ÂMBITO DA UFPE - CAMPUS VITÓRIA DE SANTO ANTÃO	DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL; ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL; PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS; AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO	JOICY BARBALHO PIRES PENHA	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	2015
O PNAES NA UFC - CAMPUS FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL OFERTADO NA PRAE, NO PERÍODO DE 2013-2017	ENSINO SUPERIOR; DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E PERMANÊNCIA; ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	PRISCILA GONÇALVES MARINHO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	ASSISTENTE SOCIAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ	2017
SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – PNAES: UM MODELO A PARTIR DA TEORIA DO PROGRAMA	-	SUELI DE SOUZA SANTOS ELOI	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL	CONTADORA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	2018



Diferente dos artigos, analisarei as dissertações e já irei comentar o que achar necessário ao longo da análise de cada trabalho devido a extensão do texto. Quanto ao primeiro trabalho do autor Philippe De Faria Corrêa Grey, gostaria de acrescentar alguns detalhes sobre o agente da pesquisa, assim como fiz com o artigos e farei adiante com os demais, partindo do pressuposto metodológico que durante a revisão bibliográfica assim como nas políticas públicas é de grande pertinência a compreensão de quem são os agentes por trás da construção do objeto analisado. Além do mestrado aqui analisado, o autor é graduado em Ciências Jurídicas e Sociais com especialização em Direito Público. Vemos aqui a importância da área jurídica na formação do autor e ao decorrer da análise alguns pontos metodológicos serão facilmente, e às vezes erroneamente (o que nos demanda a maior cautela possível), vinculados a esse passado acadêmico do autor. Cabe ainda ressaltar que seu trabalho de conclusão da graduação tratava-se de um estudo sobre o "*spam*" e o direito a intimidade.

Analisando a obra, o autor ressalta que o maior objetivo do trabalho é demonstrar que a auditoria interna focado no impacto de políticas públicas nos Institutos Federais possuem papel de avaliação. Para isso, Grey tenta avaliar os impactos da execução do PNAES no Campus São Borja do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, a partir do auxílio permanência concedidos a alunos secundaristas do colégio entre 2010 e 2014. Quanto a metodologia, o autor faz uma importante ressalva também presentes nos outros trabalhos (naqueles que se prestaram de fato a fazer uma avaliação no sentido definido dentro do ciclo das políticas públicas) em razão de não existir um método perfeito para a produção da avaliação, sendo que cabe ao pesquisador avaliar a complexidade do objeto e a partir disso escolher um ou mais métodos. O autor aqui analisado opta pelas abordagens qualitativa e quantitativa, apesar de o maior foco ser na análise de dados e registros administrativos a partir da metodologia conhecida como Desenho de Regressão Descontínua. Essa metodologia busca por meio de dados quantificáveis e por meio de critérios objetivos estabelecer um corte na análise dos beneficiários de um programa ou intervenção para depois construir um desenho que possa demonstrar relações de causa e efeito e até que pontos a intervenção pública gerou os efeitos.

Ao longo do texto, serão esses os dois principais pontos abordados pelo autor: a auditoria interna como ferramenta de avaliação e a construção metodológica do seu desenho. Nos primeiros aspectos, Grey demonstra o arcabouço jurídico que dá amparo a presença das auditorias internas nas IFES, o que é de suma importância para a compreensão do objeto. Mas o principal a ser aqui analisado é o seu debate com Jannuzzi. Ao citar Jannuzzi em defesa de que a auditoria é um expediente de punição ou premiação de organizações e não uma ferramenta de avaliação, ele estabelece um diálogo o qual molda os seus argumentos a seguir. Diz o autor que a auditoria, apesar de tradicional estar ligada à prática contábil, não se limita a isso e que na Constituição Federal de 1988 foram previstas três formas de controle dos atos públicos: o controle interno (inserida aqui as auditorias internas), o controle externo e o controle social. Sendo assim, a auditoria não possui a função única de auditoria financeira, mas também de correção. Não pretendo nesse único parágrafo presumir que fiz presente a força de todos os argumentos do autor como está em seu trabalho original, mas creio que trouxe o essencial para fazer o diálogo necessário, e portanto, gostaria de registrar que os argumentos apresentados são suficientes para comprovar que a auditoria não é um mero mecanismo de controle de finanças ou fiscal e pode contribuir em muito para a avaliação das políticas públicas. Porém, os argumentos apresentados são insuficientes para comprovar que a auditoria interna sozinha seja um mecanismo típico do processo de avaliação das políticas públicas, sendo que no próprio do trabalho do autor é necessário uso de outras ferramentas para conclusão da avaliação. Claro que a própria avaliação das políticas públicas não se faz com informações e ferramentas de apenas um ramo científico, porém, e aqui acho que está a principal divergência, auditoria e avaliação diferem em sua essência em propósitos, mesmo que uma possa auxiliar a outra.

Quanto as conclusões, infelizmente, Grey, por limitações de ordem material em relação a licença do software da análise de dados, não finaliza a construção do desenho, dos indicadores, o que impediu a própria avaliação do impacto do programa. Cabe apenas ressaltar uma limitação metodológica quanto ao uso do Desenho de Regressão Descontínua. Ao usar esse metodologia, o autor já estaria descartando alguns aspectos subjetivos da avaliação visto que o método necessita de usar variáveis quantificáveis para

estabelecer o corte, como renda, e, sendo assim, outros fatores como a própria origem dos grupos quanto a etnia não fossem facilmente incluídos nos dados, apesar de possível. Não sabemos ao certo como seria construída a análise, mas caso algum dia o autor venha a concluir, creio que seja importante avaliar esse aspecto.

A autora do próximo trabalho a ser analisado, Maria Conceição De Matos Braga, possui contato com o PNAES mais pela prática profissional do que pelo caminho acadêmico. Graduada em Engenharia Química e também em Estatística, possui especialização em Marketing. Seu trabalho busca avaliar a eficácia da política de assistência estudantil na UFRGS, percorrendo o caminho da descrição os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica atendidos pelo PNAES na UFRGS, destacando os que entraram na universidade pelas modalidades de baixa renda, e então comparar as notas por meio de um índice chamado TIM (nome por extenso) dos alunos que solicitaram e dos que não solicitaram benefícios. Ao fim, a autora propõe medidas para melhoria do resultado encontrado. O trabalho então utiliza de ferramentas estatísticas como o teste T-Student, comparativas, banco de dados da Pró Reitoria de Assistência Estudantil da UFRGS, pesquisa documental, sendo um estudo de caso e descritivo.

Antes de descrever alguns apontamentos e importantes detalhes da metodologia utilizada, cabe ressaltar que a base teórica da autora para o desenvolvimento da pesquisa é composta por autores como Theodore Schultz, Gary Becker e Jacob Mincer. Braga explica que a principal ideia na teoria desses autores, conhecida como Teoria do Capital Humano, é que o trabalho humano, se qualificado por meio da educação, é um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, também, das taxas de lucro do capital. A autora ainda sinaliza que isso não significa tratar as pessoas enquanto capital propriamente dito, sendo capital apenas suas habilidades e não o valor das próprias pessoas. Ao usar esse arcabouço teórico baseado na produtividade, ela deixa de explicitar outras faces emancipatórias da educação, bem como seu valor científico e desvinculado das práticas direcionadas ao mundo corporativo e mercadológico. Isso não quer dizer que a autora não aprecie esses valores e os considere importante, mas esses aspectos não foram presentes na base teórica apresentada, deixando espaço apenas para a visão produtivista.

Dentro da metodologia, a autora optou por usar os dados de estudantes de graduação da UFRGS regularmente matriculados em 2016/1 e com ingresso a partir de 2012/1. Dos dados encontrados, retirou-se para compor a amostra, os estudantes cuja média da TIM percentual foi superior a 200%, porque se têm evidências que estes estudantes já tinham número de créditos aproveitados de outros ou do mesmo curso em outra universidade ou fizeram outro vestibular, pois estavam em situação de jubramento na UFRGS, ou, ainda, pediram transferência interna ou ingressaram através do concurso extra vestibular com o aproveitamento dos créditos. A autora não menciona se no mecanismo do TIM são utilizadas apenas avaliações ou se haveria algum aplicação de peso para reprovação por faltas o que afetaria a avaliação do desempenho dos estudantes em relação ao processo de aprendizagem, abrindo espaço para outros impactos não mensurados diretamente como a necessidade do aluno trabalhar até mesmo em dois turnos ou mais impactando a nota. Além disso, assim como em outros trabalhos, ao utilizar dados de alunos regularmente matriculados, deixou-se de lado os estudantes já evadidos o que desvia o resultado da realidade que necessita a ser analisada para uma boa compreensão da eficácia do programa.

Quanto ao resultado das análises, foram produzidas com minuciosa análise estatística e nesse ponto cabe elogios ao trabalho realizado pela autora. Braga comparou os índices produzidos e o desempenho acadêmico dos estudantes de graduação beneficiados e os não beneficiados, demonstrando que não há igualdade, estatisticamente significativa, entre as médias de TIM apuradas. Pelo modelo utilizado, a autora afirma que as evidências apontam que os estudantes não beneficiados apresentaram melhor desempenho que os beneficiados, porém, ambos os grupos estudados apresentaram média acima dos 50% da média do curso em que estavam, o que indicaria que o uso da verba está sendo parcialmente eficaz. Por outro lado, o desempenho acadêmico pode decorrer de inúmeros fatores como tempo dedicado, condições de estudo, acesso a materiais, qualidade da bibliografia, disciplina, qualidade do docente, perfil da turma e das interações, quadro geral de saúde mental, acesso à informação, entre outros. A ausência de estudos que trabalhem essas outras categorias impede uma afirmação categórica sobre a causalidade da aplicação da verba e a melhora do desempenho desses alunos.

Simone Beatris Farinon Betzek conheceu o PNAES também pela prática profissional. Na formação acadêmica, passou pela graduação em Administração e especializou-se em Planejamento e Gestão de Negócios antes de assumir cargos de gestão dentro das instituições de educação quando iria ter contato com o PNAES. O trabalho realizado por Betzek busca investigar a realidade do Programa no Campus Medianeira da UTFPR no período de 2008 a 2013; além de analisar indicadores de evasão/perda do benefício entre os alunos beneficiados.

A autora não se preocupa em construir novos indicadores, aplicar questionários ou construir novos dados. Ao invés disso, ela faz uma pesquisa documental e bibliográfica da história da assistência estudantil e da UTFPR e traçar leituras e interpretações dos dados estatísticos presentes nos documentos da instituição. O trabalho é bastante descritivo, ela busca dados como critérios para ter acesso ao auxílio, valor mensal e forma de pagamento do Auxílio Estudantil na UTFPR Campus Medianeira, 2008 a 2013, número de alunos matriculados e número de bolsistas por semestre para relacionar com outros que se relacionam com o perfil do discente, como Participação econômica do estudante bolsista no seu grupo familiar, onde estudou o ensino médio, situação do estudante, em relação ao trabalho, quando entrou na UTFPR Campus Medianeira, renda familiar do estudante bolsista, número de pessoas que contribuem com a renda familiar do estudante ingressante. Dentre as conclusões, destaque-se que ela analisou o perfil socioeconômico dos estudantes utilizando o SISU, na qual notou que 70% deles são de origem das escolas públicas, o que superficialmente indica menor capacidade socioeconômica, o que pode ser mais conclusivo após ela demonstrar que 76,6% das famílias de ingressantes tem renda mensal familiar de até cinco salários mínimos e 31,1% de até dois salários mínimos. Outro dado interessante é que 70% dos estudantes não trabalham, o que aumenta a importância da assistência, pois caso contrário suas famílias teriam que despender mais recursos para o custeio da formação. Outra conclusão importante que merece destaque é que 46% dos auxílios concedidos entre 2008 e 2013 duraram até dois semestres apenas, demonstrando a dificuldade de atender os critérios de acesso ao benefício. Juntando esse dado com a informação de que 61% dos estudantes abandonam os cursos nos doze meses subsequentes a interrupção dos

benefícios, podemos notar a importância de maiores recursos e critérios mais acessíveis para a garantir da permanência desses estudantes.

Joicy Barbalho Pires Penha é mais uma que mais se aproximou pela prática profissional do PNAES do que por meios acadêmicos. Sua formação se deu em Fonoaudiologia na graduação e depois se especializou em Gestão e Organização de Serviços de Saúde, antes do mestrado aqui analisado. O objetivo do trabalho de Penha é verificar como se tem dado o atendimento dos objetivos do PNAES na UFPE sob a ótica do beneficiário e da gestão do programa no Centro Acadêmico de Vitória. A pesquisa de campo foi aplicada a 263 alunos (32,71% dos beneficiários no Centro Acadêmico de Vitória) e a alguns atores institucionais, e, após a aplicação, os resultados foram analisados de forma descritiva e inferencial. A autora ressalta que não buscou analisar o impacto ou efetividade do programa, mas aspectos que possam indicar melhorias. A pesquisa foi dividida em cinco etapas, as quais: i) Análise da cobertura do Programa Nacional de Assistência Estudantil em nível nacional, regional e local; ii) Dimensionamento e caracterização do público beneficiado pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil no Centro Acadêmico de Vitória; iii) Identificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação previstos para o Programa Nacional de Assistência Estudantil no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco com foco no Centro Acadêmico de Vitória; iv) Identificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação previstos para os programas de natureza similares desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); v) Propostas/sugestões quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação do PNAES para o Centro Acadêmico de Vitória da UFPE.

A primeira, a segunda e a quarta etapa foram escritas com base em dados do governo federal, da administração direta ou indireta, que servissem de apoio a temática. A terceira se baseou na pesquisa de campo. A quinta etapa foi realizada com base em outros programas (como os oferecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) que pudessem indicar ajustes aos indicadores do programa analisado na pesquisa.

A autora concluiu em sua pesquisa que a gestão dos auxílios por parte da UFPE tem avançado no âmbito do controle, monitoramento e avaliação, porém, é importante criar novas ações como: categorização dos arquivos, alimentação

adequada dos bancos de dados, a criação e/ou adaptação de indicadores, o uso de sistemas de informação para o monitoramento e avaliação e o acompanhamento sistemático desses dados. Para a autora, o monitoramento e avaliação institucional deverão contemplar, entre outros, os seguintes pontos: a relação oferta/ demanda e desempenho acadêmico do estudante, além dos mecanismos de avaliação continuada da assistência estudantil e taxas de retenção e evasão. Apesar do uso de modelos já prontos para a avaliação do programa, a pesquisa da autora é de grande importância visto a organização de documentos que demonstram a ausência de ações da Administração Pública em exercer sua função de controle, indicando possibilidades de melhoria como focar na demanda, criar sistemas e banco de dados para auxílio na tomada de decisão e criar metas institucionais para o programa.

O penúltimo trabalho a ser analisado foi escrito por Priscila Gonçalves Marinho. Ela possui graduação em Serviço Social e especialização em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais, além de ser assistente social efetiva na Universidade Federal do Ceará desde 2015. O objetivo da dissertação em questão é avaliar de maneira crítica e dialética o programa de assistência estudantil na UFC, campus Fortaleza, de 2013 a 2017, levando em conta se o programa está condizente com os objetivos do PNAES e também se o programa está sendo implementado corretamente, buscando evidenciar gargalos e inviabilidades. Marinho buscou compreender a relação entre duas dimensões durante a análise: a técnica e a política. Dessa forma, ela entende que a política pública decorre do processo interativo entre essas dimensões. Durante a pesquisa ela procurou analisar diversos fatores como as configurações e o grau de abrangência dos direitos e benefícios disponibilizados, a configuração do financiamento e gastos do programa social, e a gestão e ao controle social democrático do programa/política em análise.

Metodologicamente, a autora apresenta dois procedimentos mais utilizados para a análise das informações coletadas, quais sejam a análise do conteúdo presente nos diálogos e o método de interpretação dos sentidos. O conteúdo que preenche essa análise se deu a partir do diálogo com atores da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis - PRAE, da Universidade Federal do Ceará - situada no Campus Fortaleza. Procurou-se investigar as coordenadorias que compõem a unidade, com especial atenção sobre a Coordenadoria de

Assistência Estudantil. Após o uso desses dois mecanismos, a autora realizou o que chama síntese interpretativa que se trata da articulação dos objetivos da pesquisa, a teoria e os dados empíricos.

Ao longo da pesquisa, a autora demonstra a necessidade do programa, apesar da sua insuficiência, além de aspectos subjetivos que surgem da narrativa dos estudantes, bem como resultados subjetivos do programa, como o sentimento de pertencimento criado nos estudantes beneficiários. Uma das críticas formuladas por Marinho é a baixa participação democrática na construção do PNAES.

É a partir dos relatos que mostram diversas realidades que Marinho mostra a necessidade subjetiva dos estudantes: alunos que têm o apoio da família e os que não têm, os que estão em curso integral e por isso não trabalham, alunos que trabalham enquanto fazem curso parcial. Além disso, também há a realidade dos alunos que precisam desses recursos para se manter na vida acadêmica, mas acabam dando prioridade ao orçamento familiar.

Os discentes ainda concordaram na importância da assistência para garantir a permanência dos alunos na instituição, além de manter o bom desempenho. Além disso, eles informam uma importância simbólica do programa. Trata-se de aspectos como a elevação da autoestima, aumento das expectativas e projetos pessoais de maior grandeza, desejo por continuidade na vida acadêmica após a graduação.

Em suma, a autora faz bem em demonstrar as questões subjetivas dos beneficiados bem como as consequências do programa de assistência estudantil também a partir de subjetividades. Além disso, suas conclusões nos apontam importantes aspectos como a necessidade de fazer a construção do programa em processo democrático o que aumentaria as chances de o programa ser eficaz uma vez que contaria com o feedback dos estudantes. Outro importante aspecto e muito presente em quase todas as pesquisas é o descompasso entre a demanda e a capacidade atendimento do programa. Todos esses fatores tornaram a pesquisa essencial, visto que aponta um bom horizonte de melhorias para a instituição pesquisada. Em contraponto, autora não trabalha os indicadores e critérios de avaliação básicos para políticas públicas, direcionando o estudo para a estrutura institucional e a perspectiva dos gestores/beneficiados.



Sueli de Souza Santo Eloi, autora do último trabalho a ser analisado, possui graduação em Ciências Contábeis e especialização em Gestão Pública e é contadora da Universidade Federal de Viçosa desde 2010, cargo em que é efetiva, e já foi também Chefe de Serviço de Controle Orçamentário na Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da UFV. Sua dissertação buscou desenvolver um sistema de monitoramento e avaliação do PNAES na Universidade Federal de Viçosa (UFV) que possa auxiliar os gestores na tomada de decisão e para realização do monitoramento e futuras avaliações desse programa além de realizar a avaliação do Programa junto a uma amostra de beneficiários. Para isso, ela utilizou a Teoria do Programa que se trata de uma metodologia que busca construir um modelo lógico a partir da articulação e descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. No geral, esses são os passos seguidos na criação desse modelo: Elucidação do problema e referências do programa; Estruturação lógica do programa; Identificação de fatores de contexto que influenciam a implementação do programa.

Na construção da pesquisa Eloi passou por quatro etapas: i) buscar a teoria do programa PNAES na UFV; ii) criar e validar a estrutura lógica do PNAES; iii) criar os indicadores; e iv) avaliar o programa na percepção dos seus beneficiários. Ao fim, ela discute quais os melhores indicadores para avaliação do PNAES. Quanto ao método, apesar da ótima escolha e excelente implementação, cabe ponderar que apesar de proporcionar subsídios para avaliar os possíveis impactos do programa, a Teoria do Programa costuma ser de elevada complexidade e a falta de consenso sobre o que é determinante na criação do programa pode fazer com que a construção o modelo não se aplique a realidade. Apesar dessas questões, o trabalho desenvolvido por Eloi nos levou a resultados muito importantes.

A autora divide os resultados da política em intermediários e finais. Os resultados intermediários são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. O resultado final corresponde ao alcance do objetivo do programa, benefício, serviço ou política pública. (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, apud ELOI, 2018). Dessa maneira, os resultados intermediários estão ligados a atender bem o número de beneficiários que não possuem condição de permanência, como nas áreas implantadas pelo programa nos esportes, auxílio

creche, iniciação profissional, em busca de minimizar as desigualdades e garantir a competitividade. No âmbito dos resultados finais, a autora ressalta a importância de olhar para os problemas com os quais o PNAES lida, destacando o desempenho acadêmico, índice de conclusão do curso, taxas de retenção, taxas de evasão. Levando isso em conta, o que se espera do programa é que viabilizem melhorias em todos esses quadros.

Prosseguindo na análise, Eloi usa dados como renda mensal bruta dos beneficiários, número de pessoas dependentes dessa renda, grau de instrução dos pais dos beneficiários, origem escolar dos beneficiários que são dados de caracterização e os relaciona com dados ligados a experiência universitária como local de alimentação entre os beneficiários, o transporte quanto ao tempo gasto, distância e forma de deslocamento, a moradia entre os beneficiários (grau de satisfação), inclusão digital, acesso à saúde, cultura, esporte e lazer. Além de avaliação objetiva dos dados levantados, ela também usa o grau de satisfação nas diferentes áreas do PNAES segundo os beneficiários, e, por fim, estabelece indicadores dentro de três eixos buscando ver quais setores do PNAES influenciam positiva ou negativamente esses eixos: Desempenho Acadêmico, decisão de continuar o curso, concluir o curso dentro do prazo previsto.

Dos dados de satisfação, as maiores médias dos beneficiários foram áreas de inclusão digital, transporte, alimentação, moradia, apoio pedagógico, esporte e lazer, nesta ordem, destacando as duas maiores médias para inclusão digital e transporte. Outra informação importante na conclusão da autora é que se constatou que 86,69% dos beneficiários deslocam-se até a Universidade a pé ou de bicicleta, gastando em torno de 15 a 30 minutos em média e, apenas 10,06%, poderiam ser potenciais demandantes de auxílio transporte por utilizar meio de transporte público, intermunicipal, subsidiado, locado ou carona. Sendo assim, a maior parte dos entrevistados demonstrou satisfação com a questão do transporte. As áreas que receberam menores médias de satisfação foram cultura (2,948), saúde (2,759), creche (2,678) e acessibilidade (2,574). Além desses dados, Eloi também nos mostra que as áreas de esporte e cultura têm influência no seu desempenho acadêmico, decisão de continuar o curso e concluir o curso dentro do prazo previsto, porém foram pouco mais de 20% a 35% dos beneficiários, indicando uma média baixa se comparado às demais áreas. Por fim, a autora indicou a preferência por indicadores de satisfação, de resultado

final, de produto, e alertou para a necessidade de sistemas informatizados para a construção de mais indicadores.

Encerrada a sucinta análise dos trabalhos, nos cabe lançar visão sobre o quadro geral dessa produção. Observou-se que um terço dos trabalhos são oriundos do Sul do país (quem em conjunto com os artigos demonstra uma região de concentração), sendo que do total, há apenas dois trabalhos no Nordeste (UFPE e UFC) e dois no Sudeste (UNICAMP e UFV), cabendo investigar futuramente o motivo dessa concentração. Se junta a isso a diversidade de formação e atuação dos atores envolvidos na pesquisa: de engenheiro a fonoaudiólogo na formação, de auditor a contador na atuação, todos os agentes estão inseridos de alguma forma na realidade de alguma IFES com contato direto ou indireto em relação ao PNAES. Apesar de essa inserção ter seu aspecto positivo, vejo como negativa a ausência de maior interesse pelo tema por parte dos acadêmicos que não se envolvem profissionalmente com o objeto, além da ausência de pesquisadores de algumas áreas em nosso levantamento, como os colegas da Sociologia, Ciência Política, Historiadores e vários outros. Tal fato relaciona-se com outra limitação: a falta de definição de alguns conceitos por parte dos pesquisadores. A ausência de discussão sobre Estado e conceitos como permanência evidencia o hábito presente em alguns campos de passar por cima de reflexões teóricas como se alguns conceitos fossem tão óbvios no mundo acadêmico quanto os axiomas são na Matemática.

Podemos dizer que apenas um dos trabalhos se propôs e obteve êxito em formular um sistema estruturado para munir a universidade estudada de mecanismos permanentes de avaliação orientados conforme o campo das teorias da avaliação. Trata-se do trabalho por último aqui analisado de Sueli de Souza Santo Eloi. A maioria dos trabalhos, apesar da utilização de pesquisa documental e bibliográfica, não faz muito mais que descrever os dados após análise estatística realizadas com software, sendo que alguns fazem leituras alternativas ao que tipicamente é uma avaliação dentro da teoria das políticas públicas, como é o caso do artigo epistêmico-interpretativista de Recktenvald, Mattei e Pereira. É presente em diversas pesquisas a tentativa de realizar avaliações participativas, o que é ótimo para a qualidade da produção, visto que

A avaliação tradicional tem sofrido fortes críticas: pelo seu caráter externos; pelas debilidades metodológicas apresentadas; pela sua preocupação demasiada com a eficiência e, portanto, pela sua incapacidade de apropriar-se do conjunto de fatores e variáveis contextuais e processuais, que limitam ou potencializam resultados e impactos (CARVALHO, 1999, p. 87).

Esse tipo de avaliação busca apreender o pluralismo social, incorporando os atores envolvidos nas ações da política em questão e desencadeia um processo de aprendizagem social, democratizando o conhecimento (ano e nome). Outra questão a ser apontada é que as avaliações em sua maioria focam nos aspectos posteriores a execução do programa, carecendo o PNAES de avaliações de outras etapas como a implementação e os processos que ocorrem durante a execução.

É notável que há escassez de pesquisas quanto a políticas públicas como já vimos na contribuição de Celina Souza (2002). O que nosso levantamento parece demonstrar é que isso é projetado para o campo da avaliação, e, mais especificamente, para o tema da avaliação do PNAES. Além da escassez, como já foi dito, as pesquisas são concentradas em algumas regiões e carregaram na maioria dos casos falhas metodológicas, limitações e se baseiam quase sempre em estudos de caso.

## Conclusões

Levando em conta as teorias de Marx e Gramsci aqui abordadas, podemos compreender onde se inserem as IFES as quais usufruem dos recursos do PNAES e o próprio programa. Trata-se de um contexto de conflito de classes da sociedade que foi instaurada com bases nos valores burgueses, na qual existe o Estado que apesar de carregar a função de manutenção da ordem capitalista, também tem em sua dinâmica contradições e disputas. Além disso, diversas instituições que se associam ou não ao Estado então ligadas a disputa da hegemonia compõem a sociedade civil por meio dos aparelhos privados de hegemonia. É aqui que podemos ver o PNAES como um espaço de disputa, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto na perspectiva de sua qualidade, acompanhamento, fiscalização, continuidade e os valores que o público associa a ele.

Além dessa base teórica, também levantamos o histórico do ensino superior, o qual carrega a marca de um sistema que associa o diploma universitário ao acesso a carreiras, monopólios de exercícios de algumas profissões e ao mercado de trabalho no geral. Em busca da reforma desse sistema, o ensino superior encontrou entraves em medidas políticas por parte dos governos que sucederam a redemocratização. Apesar disso, a Constituição Federal marca (ao menos no texto) os direitos de universalização e democratização da educação. Com o REUNI, nos governos do PT, o ensino superior passou a ser mais capilarizado alcançando o interior do país e garantindo mais vagas além de recursos materiais e novas estruturas. Junto a isso o governo criou o PNAES destinando verbas e ordenamento jurídico que direcionavam por parte das IFES atenção a permanência dos novos alunos que surgiam com a reforma implementada. A assistência estudantil passou a não ser mais aquela elitizada voltada para os estudantes de classe média que saíam daqui para estudar em universidades fora do país. Me parece claro que nesse ponto possamos afirmar que garantir a adequada execução, o correto planejamento, efetivar o controle e fiscalização do PNAES enquanto política pública é necessário para se opor as desigualdades históricas que acompanharam nosso ensino superior, e mais que isso, é um dever do Estado para garantir o direito a educação previsto na Constituição Federal de 1988, seja

por meio do poder de controle e auto tutela que o Estado detém, seja por meio da universidade e suas pesquisas. Sendo assim, a etapa da avaliação é de suma importância para verificar se o programa está realizando algum impacto na realidade que apresenta um descompasso entre acesso e permanência. Nesta pesquisa, buscamos identificar exatamente se tivemos êxito em avaliar o PNAES e qualificar de que formar estamos fazendo isso.

Após o levantamento, podemos caracterizar o campo da pesquisa acerca da avaliação do PNAES como deficiente em termos qualitativo e quantitativo, apesar de algumas pesquisas serem notáveis. Temos poucos trabalhos, alguns que fogem do tema e outros que sendo pertinentes falham metodologicamente, tornando-se raro que haja êxito em realizar avaliações que possam sugerir verdadeiros mecanismos de ação para o controle e correção do programa. Destaca-se alguns problemas como a alta frequência de estudos de caso, recortes/amostras que inviabilizam conclusões plausíveis como em casos que ignoram alunos evadidos ou que usam espaços de tempo curtos demais, trabalhos focados na mera descrição de indicadores prontos em busca de correlações causais que nem sempre são alcançadas, pesquisas que fogem da metodológica clássica da avaliação não construindo reais indicadores que possam ajudar a administração, foco na subjetividade dos beneficiários e administradores o que impossibilita uma análise objetiva das causas da evasão e de como o cenário responde a política implementada. Por outro lado, algumas conclusões precisam ser registradas como frutos do trabalho desses pesquisadores e pesquisadoras. Foi possível notar, entre outros resultados, a necessidade da continuidade dos benefícios como forma de impedir a evasão, a importância de fazer do planejamento do PNAES um processo mais democrático e participativo, em grande parte demonstrou-se um consenso quanto ao descompasso entre acesso e permanência por parte dos autores, evidenciou-se a necessidade de maior registro dos benefícios e dos beneficiados a partir de dados informatizados que possam ser analisados por ferramentas digitais.

Sendo assim ausência de avaliações amplas, em nível nacional ou por regiões buscando fazer análise tipológica e levando em conta fatores políticos, características ressaltadas por Celina Souza para adentrar um segundo estágio da pesquisa dentro das políticas pública é de grande importância. Dentre todos os problemas apontados, podemos destacar os três principais como: A

concentração das pesquisas no formato de estudo de caso, que nós uma visão parcial da realidade; a escassez que nos levanta a preocupação quanto o interesse pela garantia do direito a educação por parte da academia e da seriedade da fiscalização e controle do poder público; e, falhas metodológicas que evidenciam o a necessidade de capacitação por parte do meio científico nesse tema.

Portanto, o quadro levantado pode nos indicar alguns caminhos ou mudanças necessárias, da quais gostaria de elencar as que acho salutares para que o projeto de combate à desigualdade no ensino superior permaneça vivo. Seriam eles um meio de construção mais democrático do PNAES, maior incentivo as pesquisas no campo das políticas públicas e especificamente no PNAES, criação de verbas e destinação de recursos humanos por parte do governo para fiscalização e controle do PNAES possibilitando criação de dados e sistemas que tornem mais fáceis e ágeis as avaliações do programa, e, por último, a criação de um projeto amplo da avaliação do programa, com rigor teórico-metodológico e capacitação de pesquisadores, buscando evidenciar modelos, práticas, criando indicadores e mecanismos de controle que possam ajudar a administração.

## Referências Bibliográficas

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil Em Contra Reforma – Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. M. O Estado Como Instituição. Uma Leitura das “Obras Históricas” de Marx. Crítica Marxista, Editora Revan, n. 13, 2001.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

COSTA, Natália Cristina Dreossi; SILVA, Leonardo Barbosa. Acesso e Permanência em Desproporção: As Insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, Vol.6 – n.2, p. 166-192, 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: Um Estudo Sobre Seu Pensamento Político. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; PARANHOS, Ranulfo; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise, IX ENCONTRO DA ABCP, 2014.

FONAPRACE/ANDIFES. IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos da IFES. Brasília: FONAPRACE/ANDIFES, 10 out. 2016. Disponível em: <<http://201.57.207.35/fonaprace/wp-content/uploads/2016/08/DIAGRAMACAO-perfil2016.pdf>>.

IANNI, Octavio. Karl Marx. Coleção Grandes Cientistas Sociais. 2ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1980.

JANNUZZI, Paulo De Martino. Indicadores Sociais no Brasil. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. Campinas: Alínea Editora, 2001.

KOWALSKI, Aline Viero. Os (Des)caminhos da Política de Assistência Estudantil e o Desafio Na Garantia De Direitos. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica Do Rio Grande Do Sul, 2012.



MARX, Karl. O 18 de Brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

MARX, Karl. O capital. Crítica da economia política. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. A Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

RICO, Elizabeth Melo (Org.); CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação Participativa – Uma Escolha Metodológica. In: Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em Debate. 2ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

SOUZA, Celina. “Estado Do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. Niterói: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2002.

VIANNA, M. L. T. W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 2000.