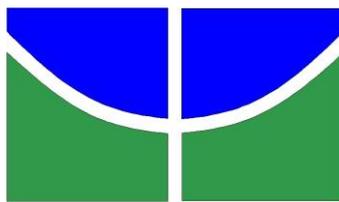


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

**Hilton Sales Batista**

O PROJETO MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES)  
COMO POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL AO PROGRAMA DE  
ESTUDANTES-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO (PEC-G)

Brasília-DF, 2015.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS  
EDUCACIONAIS

**Hilton Sales Batista**

O PROJETO MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES)  
COMO POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL AO PROGRAMA DE  
ESTUDANTES-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO (PEC-G)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

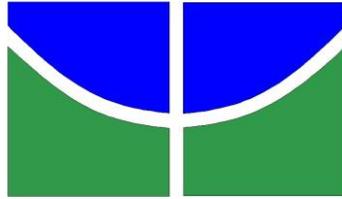
Brasília-DF, 2015.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BB333p Batista, Hilton Sales  
O PROJETO MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO  
SUPERIOR (PROMISAES) COMO POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
ESTUDANTIL AO PROGRAMA DE ESTUDANTES-CONVÊNIO DE  
GRADUAÇÃO (PEC-G) / Hilton Sales Batista; orientador  
Cristina Helena Almeida de Carvalho. -- Brasília,  
2015.  
152 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em  
Educação) -- Universidade de Brasília, 2015.

1. Política Pública. 2. Assistência Estudantil. 3.  
Permanência. 4. Educação Superior. 5. Promisae e PEC  
G. I. Carvalho, Cristina Helena Almeida de, orient.  
II. Título.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

**Hilton Sales Batista**

O PROJETO MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES)  
COMO POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL AO PROGRAMA DE  
ESTUDANTES-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO (PEC-G)

Brasília-DF, 2015.

**Hilton Sales Batista**

O PROJETO MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES)  
COMO POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL AO PROGRAMA DE  
ESTUDANTES-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO (PEC-G)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Defendida em 01 de dezembro de 2015 sob a avaliação da Comissão Avaliadora constituída por:

---

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (Orientadora) – FE/UnB

---

Prof. Dr. Noraí Romeu Rocco – MAT/UnB

---

Profa. Dra. Renísia Cristina Garcia Filice – FE/UnB

---

Profa. Dra. Maria Abádia da Silva (Suplente) – FE/UnB

À minha mãe Maria da Penha Sales e meu pai Ambrósio José Batista, que sempre me incentivam em importantes momentos de minha vida.

À minha esposa Elizangela dos Santos Ribeiro e nossos filhos Lucas e Camila, que me ajudaram com a paciência necessária para a conclusão deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, anjos e santos por guiarem meus passos nesta jornada de conhecimento.

Aos meus colegas do Ministério da Educação, em especial a todos da Coordenação Geral de Relações Estudantis (CGRE) Thulio Dantas, Profa. Dra. Fabiana de Souza, Evelângia Nascimento, Murilo Eduardo, Benedita Caldeira, Luana Carvalho, Chico Lima, Prof. Dr. Vicente Filho, Prof. Dr. Dilvo Ristoff, que foram compreensivos e me ajudaram neste caminho, e demais servidores do MEC que me incentivaram e, sobretudo, tiveram paciência comigo.

Agradecimentos especiais a César Pimentel, Rafael Duarte e Isleide Barbosa pelas importantes contribuições em partes deste trabalho.

A todos os colegas do mestrado que participaram deste momento com o companheirismo e aprendizado mútuo.

Aos colegas do Ministério das Relações Exteriores: Conselheira Almerinda Carvalho, Eduardo Barros, Elisa Mendes pelas importantes e generosas contribuições neste trabalho.

Aos colegas da Universidade de Brasília: Francisco Carlos, Rogério Almeida, Prof. Dr. Eitti Satto, sempre solícitos no apoio necessário para o desenvolvimento deste estudo.

Aos colegas do Centro de Ensino Fundamental 08 do Guará e do Centro Educacional São Bartolomeu de São Sebastião que me incentivaram e foram compreensivos.

À Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho, sempre paciente e atenciosa nas suas observações: as palavras têm forças!

À Profa. Dra. Renísia Cristina Garcia Filice e ao Prof. Dr. Noraí Romeu Rocco, por participarem da qualificação e defesa com importantes contribuições.

À Profa. Maria Abádia da Silva e ao Prof. José Vieira de Sousa e demais professores do mestrado pelos incentivos e confianças depositadas em mim durante esta fase de aprendizado.

Aos servidores da Universidade de Brasília.

Aos estudantes-convênio da Universidade de Brasília, muito atenciosos e dispostos a ajudar durante o desenvolvimento deste trabalho.

A todos que, de alguma forma, me ajudaram nesta dissertação de mestrado.

## RESUMO

Este trabalho faz um estudo sobre o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisae), que tem por objetivo fomentar a cooperação técnico-científica e cultural com os países – em especial os africanos – com os quais o Brasil mantém acordos nas áreas de educação e cultura, consolidando uma política de intercâmbio que promove maior integração entre o Brasil e os países em desenvolvimento. Nesse sentido, o trabalho buscou elucidar em que medida o Promisae tem atuado como política pública de permanência dos estudantes estrangeiros apoiando o mais antigo programa de cooperação educacional internacional nas instituições federais de educação superior (Ifes), o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G). A dissertação utilizou como perspectiva teórica o neoinstitucionalismo histórico, bem como do ciclo de políticas públicas, com ênfase na fase da implementação do Promisae. A pesquisa qualitativa foi realizada na Universidade de Brasília e no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a pesquisa quantitativa foi realizada por meio da análise dos registros disponíveis nos arquivos do Ministério da Educação (MEC). A partir dos resultados encontrados, foram propostos aperfeiçoamentos no Promisae, no sentido de propiciar a melhoria na política vigente de permanência voltada ao PEC-G sob a responsabilidade do MEC.

**Palavras-chaves:** Política Pública. Assistência Estudantil. Permanência. Educação Superior. Promisae. PEC-G.

## ABSTRACT

The work performs a study of Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisae), which aims to foster technical, scientific and cultural cooperation with countries Brazil has established education and cultural agreements – specially African nations – strengthening an interchange policy that enhances the integration process between Brazil and developing countries. Thus, the purpose is to analyze in what extent Promisae has been served as a student maintenance public policy for foreign students from Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), the oldest international education cooperation program at Federal Higher Education Institutions. Theoretical basis for the work is the historical institutionalism e public policies cycles, emphasizing the implementation phase, with qualitative research on Universidade de Brasília and Brazilian Ministry of Foreign Affairs (MRE), and quantitative analysis of the available records from Brazilian Ministry of Education (MEC) archives and the institutional actors from the programs mentioned. At the end it is intended to suggest enhancements on Promisae, current student maintenance policy under MEC responsibility supporting PEC-G.

**Keywords:** Public Policies. Student Assistance. Student Maintenance. High Education. Promisae. PEC-G.

## **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1 – Gastos com a Concessão de Benefícios a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil (2006 a 2012)
- Tabela 2 – Gastos na Ação “Concessão de Bolsas no Sistema Educacional Brasileiro a Alunos Estrangeiros” (2006 a 2012)
- Tabela 3 – Orçamento e estudantes-convênio previstos no Promisaes (2012 a 2014)
- Tabela 4 – Execução Orçamentária e Financeira do Promisaes na UnB (2012 a 2014)
- Tabela 5 – Divisão dos entrevistados por sexo e país na UnB
- Tabela 6 – Faixa Etária por país dos entrevistados na UnB
- Tabela 7 – Dificuldades apresentadas pelos Estudantes-Convênio entrevistados na UnB
- Tabela 8 – Percepção sobre o valor necessário no Termo de Responsabilidade Financeira durante a candidatura ao PEC-G – entrevistados na UnB
- Tabela 9 – Bolsas durante a Graduação – entrevistados na UnB
- Tabela 10 – Critério de cor/raça por país – entrevistada na UnB
- Tabela 11 – Relevância do Promisaes – entrevistados na UnB
- Tabela 12 – Valores dos gastos/atendidos no Promisaes
- Tabela 13 – Gastos na Ação “Concessão de Bolsas no Sistema Educacional Brasileiro a Alunos Estrangeiros” (2012 a 2014)
- Tabela 14 – Expetativa de retorno ao país de origem na UnB
- Tabela 15 – O estudante trabalhou durante a graduação – Entrevista feita na UnB
- Tabela 16 – A atividade de trabalho exercida estava ligada à sua área de formação? Entrevista feita na UnB
- Tabela 17 – Experiência de estudar no Brasil PEC-G/Promisaes na UnB

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Editais do Promisaes/MEC

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Número de atendidos individualmente do Promisae no período de 2006 a 2015

Gráfico 2 – Rendimento acadêmico dos estudantes-convênio na UnB (2006 a 2015)

Gráfico 3 – Proporção de estudantes beneficiados pelo Promisae, segundo a região de origem  
– Cobradi (2010) (em %)

Gráfico 4 – Total de discentes ativos no PEC-G e atendidos no Promisae (2006 a 2014)

Gráfico 5 – Alunos ingressantes, formados e desligados, por ano, no PEC-G (2000 a 2013) no  
Brasil

## LISTA DE SIGLAS

Aeci – Assessor Especial de Controle Interno  
AF – Ação Afirmativa  
AGU – Advocacia Geral da União  
AI – Assessoria Internacional  
Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior  
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
Cepal – Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
CGP – Comitê Gestor do Promisaes  
CGRE – Coordenação Geral de Relações Estudantis  
CGU – Controladoria Geral da União  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
Cobradi – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional  
Conjur – Consultoria Jurídica  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
CPL – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CsF – Ciência sem Fronteiras  
DAC – Decanato de Assuntos Comunitários  
DAE – Departamento de Assistência ao Estudante  
Daia – Diretoria de Acompanhamento e Integração Acadêmica  
DCE – Divisão de Temas Educacionais  
DDG – Diretoria de Desenvolvimentos Gerencial  
DDS – Diretoria de Desenvolvimento Social  
DEG – Decanato de Graduação  
DGP – Decanato de Gestão de Pessoas  
Difes – Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior  
Dipes – Diretoria de Políticas e Programa de Graduação  
DOU – Diário Oficial da União  
DPF – Departamento de Polícia Federal  
DTI – Diretoria de Desenvolvimento de Informação  
Enap – Escola Nacional de Administração Pública

EUA – Estados Unidos da América  
FAE – Fundação de Assistência ao Estudante  
Ficase – Fundação Cabo-Verdiana de Acção Social Escolar  
Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior  
Fonaprace – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis  
FUB – Fundação Universidade de Brasília  
GM – Gabinete do Ministro  
HUB – Hospital Universitário de Brasília  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICTs – Instituições Científicas e Tecnológicas  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IES – Instituições de Educação Superior  
Ifes – Instituições Federais de Educação Superior  
Inagbe – Instituto Nacional de Gestão de Bolsas de Estudo  
Incluir – Programa de Acessibilidade na Educação Superior  
INT/UnB – Assessoria Internacional da Universidade de Brasília  
IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
Lepac – Laboratório de Estudos e Pesquisas Amílcar Cabral  
LET/UnB – Departamento de Línguas Estrangeiras e Tradução da Universidade de Brasília  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
Marca – Mobilidade Acadêmica Regional do Mercosul  
MCTi – Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação  
MEC – Ministério da Educação  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
MJ – Ministério da Justiça  
MP – Medida Provisória  
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
N/D – Não Disponível  
Neab/UnB – Núcleo de Estudos Afro-brasileiros da Universidade de Brasília  
NEPPE – Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiros  
OEA – Organização dos Estados Americanos

OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura.

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG's – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

Palop – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PBP – Programa de Bolsa Permanência

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PEC-G – Programa de Estudantes-Convênio de Graduação

PEC-PG – Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação

PEPPFOL – Programa de Ensino e Pesquisa em Português para Falantes de Outras Línguas

PET – Programa de Educação Tutorial

PI – Plano Interno

Pnaes – Programa Nacional de Assistência Estudantil

Pnaest – Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais

PNE – Plano Nacional da Educação

Proext – Programa de Extensão Universitária

ProIC – Programa de Iniciação Científica

Promisaes – Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior

Prouni – Programa Universidade para Todos

PUC-MINAS – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RNE – Registro Nacional de Estrangeiro

RU – Restaurante Universitário

SAA – Secretaria de Administração Acadêmica

SE – Secretaria Executiva

Sesu – Secretaria de Educação Superior

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira

Siconv – Sistema de Gestão de Convênios

Simec – Sistema de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

Sisu – Sistema de Seleção Unificada

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SOU – Serviço de Orientação ao Universitário  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
Udesc – Universidade do Estado de Santa Catarina  
UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
UFC – Universidade Federal do Ceará  
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMA – Universidade Federal do Maranhão  
UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
UFPA – Universidade Federal Pará  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
Ufscar – Universidade Federal de São Carlos  
UnB – Universidade de Brasília  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
Unesp – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Unicamp – Universidade de Campinas  
Unila – Universidade Federal da Integração Latino-Americana  
Unilab – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
UniMS – Universidade Milton Santos  
UPA – Unidade de Pronto Atendimento  
USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1 – O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – O PROMISAES E O PEC-G .....	22
Introdução .....	22
1.1 O neoinstitucionalismo histórico e o ciclo de políticas públicas .....	22
1.2 Os atores institucionais MEC e MRE e os recursos de poder .....	30
1.3 As arenas regulatória e distributiva .....	38
1.4 A assistência estudantil e o Promisaes.....	40
Considerações finais .....	45
CAPÍTULO 2 – A IMPLEMENTAÇÃO DO PROMISAES NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA .....	46
Introdução .....	46
2.1 A implementação do Promisaes no MEC .....	47
2.2 A percepção do Itamaraty e do MEC na mudança ocorrida no Promisaes em 2012.....	62
2.3 A Universidade de Brasília e o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior ..	65
2.4 A percepção dos estudantes-convenio sobre o Promisaes e o PEC-G na UnB .....	74
Considerações finais .....	87
CAPÍTULO 3 – ANÁLISES E PERSPECTIVAS DO PROJETO MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES).....	89
Introdução .....	89
3.1 As visões do MRE e da UnB sobre a importância do Promisaes no PEC-G.....	89
3.2 O Promisaes e as discussões sobre eficácia, eficiência, efetividade e relevância.....	95
3.3 Perspectivas de gestão para o Promisaes e as implicações no PEC-G .....	106
3.4 As percepções dos estudantes-convênio da UnB e dos atores institucionais sobre o retorno ao País de origem e o trabalho durante a graduação .....	115
3.5 Propostas de aprimoramentos necessárias ao Promisaes e ao PEC-G.....	122
Considerações Finais .....	124
CONCLUSÃO.....	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	130
ANEXOS .....	139

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado profissional tem como proposta aliar a experiência administrativa a uma reflexão crítica sobre a atuação como gestor de políticas públicas desenvolvidas no Ministério da Educação.

A escolha de uma avaliação sobre o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) deveu-se à minha atuação como servidor público federal no Ministério da Educação (MEC) lotado na Secretaria de Educação Superior (Sesu). Em fins de 2006, inicialmente atuei no programa de assistência estudantil e, a partir de 2009, no programa de cooperação educacional, o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G).

O objeto desta dissertação se enquadra essencialmente na assistência estudantil, com foco na fase da implementação (uma das fases do ciclo de políticas públicas) do Promisaes.

A perspectiva teórica adotada neste trabalho foi o neoinstitucionalismo histórico para compreensão da dinâmica da política pública. Os atores institucionais identificados no processo decisório dos programas são o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A pergunta que norteou esta dissertação foi “como o Promisaes tem atuado como política de permanência no PEC-G?”, o que implicou no seguinte objetivo geral: analisar em que medida o Promisaes atua como política pública de permanência aos estudantes do PEC-G na Universidade de Brasília.

Para alcançar esse objetivo, delinear-se os seguintes objetivos específicos:

- investigar as visões dos atores na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico presentes na política de assistência estudantil;
- captar e compreender a visão dos estudantes-convênio da Universidade de Brasília (UnB) beneficiários do Promisaes;
- averiguar como o Promisaes, no período de 2006 até 2014, atuou como política de assistência estudantil, a fim de verificar a eficácia e a eficiência da política pública;
- propor aperfeiçoamentos do Promisaes, política pública de assistência estudantil voltada aos discentes do PEC-G.

Diante disso, apresenta-se a seguinte hipótese: o Promisaes como política pública de assistência estudantil, tem contribuído para permanência e conclusão dos estudos universitários dos estrangeiros participantes do PEC-G nas instituições federais de educação superior (Ifes).

Neste trabalho, entende-se assistência estudantil como a adoção de programas voltados para minimizar as dificuldades dos estudantes-convênio durante a graduação, permitindo-lhes que obtenham um bom desempenho curricular, minimizando o percentual de abandono e de trancamento de matrículas.

Para Vasconcelos (2010), a assistência estudantil transita em todas as áreas dos direitos humanos, compreendendo ações que proporcionam desde as condições de saúde, o acesso aos instrumentos pedagógicos necessários à formação profissional, nas mais diferentes áreas do conhecimento, o acompanhamento das necessidades educativas especiais, até o provimento de recursos mínimos para a sobrevivência do estudante, tais como moradia, alimentação, transporte e recursos financeiros.

Foram analisados os editais, normas e demais institucionalidades presentes no Promisaes e no PEC-G. A análise de discurso foi utilizada como instrumento na compreensão das pesquisas qualitativas e dos documentos relativos aos programas. A análise de conteúdo também foi adotada a fim de mensurar as evidências descritas pelos estudantes-convênio sobre os efeitos das políticas de assistência estudantil.

A pesquisa qualitativa desenvolveu-se na UnB com aplicação de questionário aos discentes do PEC-G, totalizando 35 alunos matriculados, no primeiro semestre de 2015. Adotaram-se também entrevistas semiestruturadas a 2 servidores dessa universidade que atuaram em diferentes momentos na implementação do Promisaes. O mesmo instrumento, também foi adotado no MRE junto aos servidores que atuam no PEC-G.

A dissertação faz uma análise tão somente do Promisaes na UnB, por se tratar de uma instituição que teve o maior número de contemplados no período em que as seleções foram realizadas pelo MEC. Não foram abordadas com profundidade as questões relativas à convivência dos estudantes-convênio com os brasileiros no ambiente universitário.

Durante o desenvolvimento desta dissertação, por diversas ocasiões, buscou-se contato com as representações diplomáticas da República de Cabo Verde e da República de Guiné Bissau, uma vez que se pretendia ter uma compreensão dos representantes diplomáticos dos países que têm o maior número de estudantes-convênio. Não houve, porém, qualquer retorno por parte dessas representações.

A dissertação está dividida em três capítulos: o primeiro capítulo abordará o neoinstitucionalismo histórico e o ciclo de políticas públicas, a ação dos atores institucionais MEC e MRE, os recursos de poder envolvendo as políticas públicas aqui estudadas, os elementos das arenas regulatória e distributiva e um pequeno histórico da assistência estudantil.

O segundo capítulo abordará a implementação do Promisaes e uma análise dos instrumentos de pesquisa qualitativa e quantitativa.

O terceiro capítulo faz uma análise do Promisaes a partir das visões do MRE e da UnB, bem como dos demais participantes do PEC-G em fóruns organizados pelo MEC em 2013 e 2014, retoma os conceitos de eficácia e eficiência presentes na administração pública, aborda os conceitos de efetividade e relevância na concepção da administração escolar proposta por Sander (2007) e traz propostas de aprimoramento da política de assistência estudantil voltada aos estudantes-convênio de graduação.

Os motivos que levaram a criação do Promisaes resultaram da rodada de reuniões de avaliação do PEC-G ocorridas entre os anos de 2004 a 2006, nas universidades, com representantes dos gestores (MEC e MRE), das instituições de educação superior e dos estudantes presentes nos fóruns de discussões desenvolvidos nas universidades, que serão descritos ao longo desta dissertação.

O Promisaes é um programa de auxílio financeiro associado ao PEC-G e recebe esse nome em homenagem ao eminente geógrafo brasileiro Milton Santos<sup>1</sup>. O Promisaes, gerenciado pela Sesu do MEC, tem por objetivo fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre os países com os quais o Brasil mantém acordos nas áreas de educação e cultura – em especial aqueles que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>2</sup>.

O Projeto foi instituído pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por meio do Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003. Para concorrer, o estudante deve ter bom desempenho

---

<sup>1</sup> Milton Santos foi um geógrafo negro brasileiro, considerado por muitos como o maior pensador da história da Geografia no Brasil e um dos maiores do mundo. Destacou-se por escrever e abordar sobre inúmeros temas, como a epistemologia da Geografia, a globalização, o espaço urbano, entre outros. Um dos conceitos mais difundidos e explorados por esse geógrafo foi a noção de “meio técnico-científico informacional”, que seria a transformação do espaço natural realizada pelo homem por meio do uso de técnicas que se difundiram graças ao processo de globalização e da propagação de novas tecnologias. Sobre a globalização, Milton Santos era um de seus críticos mais ferrenhos. Em uma de suas mais célebres frases, ele afirmava que “Essa globalização não vai durar. Primeiro, ela não é a única possível. Segundo, não vai durar como está porque como está é monstruosa, perversa. Não vai durar porque não tem finalidade” (SANTOS, 2007). Em uma das suas obras mais difundidas pelo mundo – *Por uma outra globalização* –, muito lida por “não geógrafos”, Milton Santos dividiu o mundo em “globalização como fábula” (como ela nos é contada), “globalização como perversidade” (como ela realmente acontece) e “globalização como possibilidade”, explorando a ideia de uma outra globalização (SANTOS, 2007). Milton Santos conquistou, em 1994, o Prêmio Vautrin Lud, o Nobel de Geografia, sendo o único brasileiro a conquistar esse prêmio e o primeiro geógrafo fora do mundo anglo-saxão a realizar tal feito. Além dessa premiação, destaca-se também o prêmio Jabuti de 1997 para o melhor livro de ciências humanas, com *A Natureza do Espaço*. Foi professor da Universidade de São Paulo, mas lecionou também em inúmeros países, com destaque para a França.

<sup>2</sup> Desenvolvido pelo economista paquistanês Mahbub Ul Haq, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento desde o ano de 1993. O índice utiliza certos critérios de avaliação (renda, longevidade e educação) para medir o desenvolvimento humano em 177 países, observando-se as modificações para adequá-lo a núcleos sociais menores. O IDH varia de 0 a 1, sendo considerados de baixo desenvolvimento os países que atingem menos de 0,499 pontos, de médio desenvolvimento os que possuem notas de 0,500 até 0,799, e de alto desenvolvimento os países que atingem pontuação a partir de 0,800.

acadêmico, de acordo com as exigências das Ifes, não exercer qualquer atividade remunerada, exceto aquelas destinadas a fins curriculares e de iniciação científica.

O Promisaes atende aos estudantes do PEC-G que estão regularmente matriculados em cursos de graduação em instituições federais de educação superior (Ifes<sup>3</sup>) e oferece apoio financeiro no valor de R\$ 622,00. Mais de 5 mil estudantes foram atendidos desde a sua implementação em 2006, quando as seleções eram realizadas pelo MEC.

A história do Promisaes confunde-se com a do PEC-G, uma vez que nasceu como parte dele, um programa maior e muito mais antigo. Para melhor compreensão da gênese do Promisaes, será necessário tratar ao largo desta dissertação sobre o PEC-G.

A ideia da criação de um programa de governo para amparar estudantes de outros países adveio do incremento do número de estrangeiros no Brasil, na década de 1960, e das consequências que esse fato trouxe para a regulamentação interna do *status* desses estudantes no Brasil. Havia necessidade de unificar as condições do intercâmbio estudantil e de garantir tratamento semelhante aos estudantes por parte das universidades. Em 1965, foi lançado o primeiro ato administrativo: o Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro. Nas décadas seguintes, o PEC-G foi regulado por protocolos envolvendo o MEC e o MRE. Atualmente, o Programa é regido pelo Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013, que confere maior força jurídica ao regulamento do PEC-G.

Voltando ao Promisaes, cumpre uma observação sobre essa política pública criada em 2003 e implementada a partir de 2005: começou, com o próprio nome diz, como projeto, mas, no desenvolver do ciclo de políticas públicas, se mostrou como política de permanência – portanto programa no MEC – nas Ifes e, a partir do segundo semestre de 2012, vinculou-se ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Em todos os documentos referentes ao Promisaes e ao MEC a sigla Ifes é denominada como instituições federais de ensino superior. Neste trabalho, a denominação que será utilizada é de instituições federais de educação superior, compreendendo uma dimensão para além do ensino ministrado no espaço acadêmico. As Ifes, aqui tratadas são todas as universidades públicas federais (autarquias e fundações) incluindo os institutos federais de educação ciência e tecnologia, de acordo com o Decreto nº 7.690, de 03 de março de 2012, que estabelece a estrutura organizacional do MEC (BRASIL, 2012a).

<sup>4</sup> O Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial nas instituições federais de ensino superior (Ifes). O objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão. O Pnaes oferece assistência a moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações são executadas pela própria instituição de ensino, que deve acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa. Os critérios de seleção dos estudantes levam em conta o perfil socioeconômico dos alunos, além de critérios estabelecidos de acordo com a realidade de cada instituição. O Pnaes foi criado, em 2007, pela Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2012, e seu início deu-se a partir de 2008. O Programa recebeu, no seu primeiro ano, R\$ 125,3 milhões em investimentos. Em 2009, foram R\$ 203,8 milhões, investidos diretamente no orçamento das Ifes. Em 2010, foram destinados R\$ 304 milhões de acordo com as informações do Portal MEC, o que difere dos dados disponíveis no Portal da Transparência, que informa o valor de R\$

Segundo Cohen e Franco (2011), “projeto é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dado” (p. 86). Ainda, segundo os autores, o período de implementação dos projetos oscila entre um e três anos, mas pode ter uma duração muito maior quando são parte de um programa.

Um programa, por sua vez, é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados. As organizações responsáveis pelo programa são predominantemente públicas, mas existem também instituições privadas. O tempo de duração geralmente é de cinco anos, mas existem muitos que superam amplamente esse período (COHEN; FRANCO, 2011).

Dessa forma, uma reflexão mais aprofundada sobre o Pnaes e suas potencialidades como política de permanência aos discentes visa contribuir no repensar de alternativas para o desenvolvimento da assistência estudantil adotada nas Ifes e como importante instrumento no fortalecimento do PEC-G.

# **CAPÍTULO 1 – O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – O PROMISAES E O PEC-G**

## **Introdução**

Este capítulo tem como objetivo fundamentar a utilização de elementos presentes na abordagem do neoinstitucionalismo histórico e do ciclo das políticas públicas a fim de permitir uma análise mais elaborada do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) e suas implicações no Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) presentes nas instituições federais de educação superior (Ifes), em especial na Universidade de Brasília (UnB), que será tratada de maneira detalhada no capítulo seguinte. A compreensão da implementação da política de assistência estudantil voltada para os estudantes-convênio será foco de análise neste trabalho.

Para tanto, o capítulo foi dividido em três seções: a primeira trata do neoinstitucionalismo histórico e do ciclo de políticas públicas como embasamento teórico para a compreensão do Promisaes e do PEC-G. Na segunda parte, explicitam-se a ação dos atores Ministério da Educação (MEC) e Ministério das Relações Exteriores (MRE), os recursos de poder e os elementos das arenas regulatória e distributiva. A terceira seção faz um breve histórico e a trajetória dos conceitos relacionados à política de assistência estudantil.

### **1.1 O neoinstitucionalismo histórico e o ciclo de políticas públicas**

O neoinstitucionalismo histórico é uma concepção ampla que mescla elementos culturalistas e calculadores na forma de observar os fenômenos. Um exemplo são as constantes buscas de indícios e razões por parte dos pesquisadores dessa vertente em arquivos históricos que trabalham dados conceituais por meio da indução (MARQUES, 2007).

Nesse caso, o institucionalismo histórico privilegia justamente a história como elemento moldado pelas instituições, que, por sua vez, redefinem esse contexto deliberando as posições dos atores sociais. A história importa, especialmente quando se conhece o papel das instituições delimitando as trajetórias de ação e os contextos político-históricos específicos.

Para os teóricos do neoinstitucionalismo histórico, a assimetria do poder, que gera os conflitos (e conseqüentemente as mudanças), é associada ao desenvolvimento e funcionamento das instituições. O desenvolvimento institucional privilegiaria as trajetórias

(*Path Dependence*), vinculando-se a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Acontecimentos em um determinado contexto histórico gerariam e condicionariam resultados e acontecimentos sociais e políticos futuros, tanto nos países como nas instituições. As mudanças de trajeto são decorrentes de mudanças institucionais.

Os elementos centrais da perspectiva neoinstitucionalista histórica tornam-se vitais na compreensão da política pública de permanência voltada aos estudantes estrangeiros. Compreender a aplicação dessa abordagem permitirá responder de que maneira o Promisaes tem atuado como política de assistência estudantil aos estudantes PEC-G da UnB.

Para os neoinstitucionalistas históricos, o conceito de instituição é amplo, podendo incluir regras formais (leis, normas e outros procedimentos regimentais) e informacionais relacionados a códigos de conduta, hábitos e convenções em geral. Mas as instituições também podem ser vistas como atores que definem e defendem seus interesses (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011).

A abordagem neoinstitucionalista histórica considera atores aqueles que influenciam na implementação das políticas públicas. No caso em estudo, os atores são o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Segundo Caldas (2008), os grupos que integram o sistema político, apresentando reivindicações ou executando ações que serão transformadas em políticas públicas, denominam-se atores. No processo de discussão, criação e execução das políticas públicas, encontram-se basicamente dois tipos de atores: os “estatais” (oriundos do governo ou do Estado) e os “privados” (oriundos da sociedade civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia).

Para Rua e Romanini (2013), a abordagem de políticas públicas é concentrada no Estado onde as decisões são tomadas nas ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado. Atores diversos podem estar envolvidos nas diversas fases da política pública, mas até o seu envolvimento depende de decisões imperativas do Estado. Ela é legitimada por regulamentos de caráter imperativo, documentados na forma de leis, normas formais, decisões judiciais etc. O governo é o agente das decisões sobre meios e fins; portanto, as decisões e ações desenvolvem-se no âmbito de uma estrutura legal de procedimentos e de processos institucionais governamentais.

Ainda, segundo Rua e Romanini (2013), alguns defendem a tese de que existem políticas públicas não condicionadas, nem subordinadas ao poder do Estado. Essa é a

abordagem policêntrica ou multicêntrica, em que atuam as organizações não governamentais, as *policy networks*, organismos internacionais que seriam protagonistas das políticas públicas junto com os atores estatais.

O Promisaes, como política de assistência estudantil voltada para estrangeiros do PEC-G matriculados nas instituições federais de educação superior (Ifes), tem o MEC como o ator principal na criação, implementação e demais fases do ciclo da política pública, como política voltada para a permanência dos estrangeiros. É responsável pelo repasse de recursos orçamentários e financeiros por meio de alocação de verbas nas autarquias federais. Essa característica centrada no Estado denomina-se como uma *policy* centrada em um órgão estatal.

Os recursos de poder serão descritos considerando as finalidades das políticas adotadas pelo MEC com políticas públicas na esfera educacional, em especial a política de assistência estudantil por meio do Promisaes – no âmbito das instituições de educação superior –, e o MRE – no campo da diplomacia e da cooperação internacional, no cenário das relações internacionais, envolvendo os países participantes do PEC-G. Esses elementos serão descritos na segunda parte deste texto.

Lowi (1972 apud RUA, ROMANINI, 2013) analisa a política pública (*policy*) como uma possibilidade que desencadeia reações por parte dos atores diversos, a partir das consequências que cada um imagina que ela terá sobre os seus respectivos interesses. São essas avaliações que definem o padrão das interações dos atores (arenas), seu alinhamento político, a formação de coalizões, a competição e o conflito. Dessa forma, as políticas (*policies*) definiriam a dinâmica do processo político (*politics*).

As arenas políticas não são espaços físicos, nem institucionais; constituem padrões de interação dos atores envolvidos em uma política, resultantes da combinação das suas preferências e das suas expectativas quanto a ganhos e perdas em uma política em formulação. A partir daí mobilizam-se o conflito, as alianças e as negociações entre os atores. Lowi (1972) entende a política pública como variável central, capaz de mobilizar reações de vários atores com base numa avaliação antecipada sobre se aquela política afetará os seus respectivos interesses (RUA; ROMANINI, 2013).

Lowi (1972) define vários tipos de arenas como distributiva, redistributiva<sup>5</sup>, constitucional<sup>6</sup> e regulatória. A arena distributiva tem relação com a política de assistência

---

<sup>5</sup> As arenas redistributivas são aquelas que transferem bens materiais, direitos e outros valores diretamente de um grupo ou classe social para outro, sendo ambos claramente identificados, como, por exemplo, a reforma agrária, cujo propósito é alcançar o objetivo da redistribuição de um bem, direito ou valor em questão, visando diminuir a concentração fundiária no País. Em contraposição às distributivas, as arenas redistributivas são conflituosas, a exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni), que tem como finalidade a concessão de bolsas de

estudantil desenvolvida pelo Promisaes, e a arena regulatória está marcada pelas normas que regulam os programas.

A arena distributiva aloca bens e serviços voltados para determinados grupos sociais que funcionam em torno de políticas públicas como educação, saúde, saneamento básico, habitação, subsídios às atividades agrícolas e industriais etc. – no caso em estudo, a assistência estudantil aos estrangeiros.

As arenas distributivas distinguem-se pela formação de alianças, sendo de baixa intensidade os eventuais conflitos. Isso ocorre porque as políticas distributivas favorecem toda a sociedade, sem haver quem se sinta prejudicado por elas. Ninguém se opõe à construção de uma ponte ou de uma escola em uma região, o máximo que se pode ocorrer é que mais indivíduos queiram ter o mesmo benefício, ou semelhante, sem pensar em quanto custará a eles ou a outros em impostos, porque não há como identificar quem irá arcar com os custos (RUA; ROMANINI, 2013).

As arenas regulatórias estabelecem imperativos e proibições que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações e se baseiam em ameaças de sanções variadas. Exemplos: códigos de trânsito, reservas de mercado, leis trabalhistas etc. No estudo em questão, são exemplos as normativas que regulam o PEC-G, os protocolos que normatizaram o programa, os decretos, as portarias e os editais que regulam o Promisaes e o PEC-G, o estatuto dos estrangeiros, as normas nas instituições de ensino presentes no cotidiano dos estudantes-convênio durante a fase da graduação.

Este trabalho faz uso dos elementos constitutivos da abordagem teórica conhecida como análise do ciclo político (*policy cycle*), cuja finalidade será a de expor as influências de uma política de assistência estudantil, por meio do Promisaes, sob a de uma política de cooperação educacional, PEC-G, no campo da mobilidade acadêmica internacional.

A definição de políticas públicas é imprecisa e admite vários conceitos, alguns até conflitantes. A fim de elucidar, mencionar-se-á, primeiramente, o conceito de política apoiado em procedimentos e mecanismos formais e informais que se expressam mediante a atividade do sistema político para buscar soluções pacíficas para conflitos quanto aos bens públicos (RUA, 1998).

---

estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior.

<sup>6</sup> As arenas constitucionais estabelecem ou alteram regras para outras decisões, ou seja, as condições gerais sob as quais serão negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Exemplos: Constituição Federal, regimentos legislativos, leis eleitorais e partidárias, estatutos dos estrangeiros etc. As decisões políticas nessa arena são agregadas – dirigidas a indivíduos e grupos que operam regras gerais. Como os custos e os benefícios são distribuídos entre toda a população, e não para a coletividade de particulares, o conflito nesse tipo de arena é bastante reduzido.

As várias divisões do ciclo das políticas públicas presentes na literatura diferenciam-se apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas públicas. Alguns autores idealizam uma subdivisão um pouco mais sofisticada. Frey (1999), por exemplo, distingue entre as seguintes fases: a percepção e a definição de problemas, “*agenda-setting*” (a formulação da agenda), a elaboração de programas e a decisão, a implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Souza (2006), por sua vez, estabelece os seguintes estágios do ciclo das políticas públicas: a definição da agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e a avaliação (RUA; ROMANINI, 2013).

O modelo do ciclo das políticas públicas é uma concepção abstrata do processo político que, embora não corresponda exatamente ao que acontece na prática, funciona como um recurso de análise das políticas públicas, por isso é chamado de modelo heurístico.

Segundo Rua e Romanini (2013), o ciclo de políticas públicas, mesmo não correspondendo ao que acontece na prática, funciona como um recurso de análise das *policies* (agenda, elaboração, implementação e avaliação) do Promisaes, a fim de estabelecer os elementos relativos às políticas públicas<sup>7</sup> (*policies*), à ação política com grupos de pressão e interesses inerentes à política de assistência estudantil e da cooperação internacional relacionando também ao programa PEC-G.

As políticas públicas integram alguns elementos: a política como *politics*; procedimentos e mecanismos formais e informais que se expressam mediante a atividade do sistema político para buscar soluções pacíficas para conflitos quanto a bens públicos, aludido anteriormente. As *policies* compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos; sociedade política “*polity*” ou ordenamento jurídico que rege o sistema político como um todo; e instituições, especificamente relacionadas à concepção, às decisões e à implementação das políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013).

No âmbito das políticas sociais, há as políticas compensatórias, implementadas ou patrocinadas pelo Estado com o objetivo de resgatar ou, ao menos, minimizar distorções sociais profundas, e as políticas emancipatórias, destinadas ao empoderamento e à autonomização dos grupos sociais inicialmente vulneráveis, de tal maneira que ganhem independência frente à ação do Estado (RUA; ROMANINI, 2013).

---

<sup>7</sup> A suposição de Lowi (1972, p. 299) de que “*policies*” determine “*politics*” pode até ser válida para um campo específico de política ou um “*policy issue*” (questões das políticas públicas), sob condições particulares, mas de forma alguma serve como lei global. O exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas (FREY, 2000, p. 219).

Nesse sentido, o Promisaes tem um viés compensatório, pois as políticas de assistência estudantil têm como objetivo agir preventivamente nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras. Dessa forma, entende-se que as políticas de permanência atreladas às de internacionalização da educação superior complementam-se, considerando que o público pertencente ao PEC-G são estudantes em sua maioria provenientes dos países africanos.

A importância do ciclo das políticas públicas decorre do fato de que suas etapas correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, aos seus recursos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas que se encontram tipicamente em cada fase<sup>8</sup>.

A agenda é um período mais ou menos prolongado quando é decidido se um tema vai ser efetivamente incluído na pauta política atual, se deve ser adiado para uma data posterior ou se deve ser excluído, não obstante a sua relevância. Para que essa decisão seja tomada, é necessário, pelo menos, o reconhecimento do tema como um problema político, uma avaliação preliminar do ambiente e dos custos e benefícios das alternativas disponíveis, bem como as chances de imposição política, sendo essencial o envolvimento dos atores políticos relevantes.

A formação da agenda geralmente está atrelada a um problema na política pública. A gênese do Promisaes, a princípio, está vinculada às dificuldades que os estudantes-convênio têm em relação à permanência dos estudos durante 4 a 5 anos de graduação.

A fase de elaboração consiste na preparação da decisão política quando se examina o problema e se levantam as possíveis alternativas para a sua solução; quando são avaliados os custos e os possíveis efeitos de cada alternativa e são estabelecidas as prioridades. Essa fase envolve tanto o conhecimento técnico quanto uma intensa atividade política. Os diferentes atores interagem à base dos interesses e seus recursos de poder, defendendo as propostas que lhe são mais favoráveis.

Durante a fase de elaboração do Promisaes, a forma de acesso ou ingresso à educação superior já era desenvolvida pelo PEC-G. A proposta de projeto menciona a característica de fomento à mobilidade estudantil, que era desenvolvida pelo programa de cooperação educacional. Inicialmente, previa-se a criação de uma autarquia universitária, a Universidade Federal Milton Santos (UniMS<sup>9</sup>), uma ideia bem mais ambiciosa que não foi levada à frente.

---

<sup>8</sup> As fases das políticas públicas descritas foram extraídas de Rúa e Romanini (2013) e também estão disponíveis no texto de Saravia (2006).

<sup>9</sup> Universidade Federal Milton Santos (UniMS) era uma proposta discutida no âmbito da Secretaria de Educação Superior, que orientava a criação de uma universidade que seria sediada em Brasília para atender aos estrangeiros (arquivos no Ministério da Educação – Divisão de Assuntos Internacionais – DAI/Sesu/MEC). Durante as fases de

A fase posterior é seguida pela formulação, na qual se escolhe a forma mais apropriada, geralmente formalizada por meio de norma jurídica pela autoridade competente. Esse é o momento de explicitação dos objetivos da política pública, seu marco jurídico, administrativo e financeiro, embora, na prática, nem todos esses aspectos sejam definidos a um só tempo.

A implementação é “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (SARAVIA, 2006, p. 34).

A implementação do Promisaes dá-se a partir dos seguintes instrumentos normativos: Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, Portaria nº 3.167, de 13 de setembro de 2005, regulava o Promisaes, e o Edital de Seleção nº 11, de 14 de dezembro de 2005, voltado para os estudantes-convênio matriculados nas Ifes.

A seleção para o Promisaes contava com a colaboração dos coordenadores do PEC-G nas Ifes e demais representantes dos ministérios que conduziam o programa e eram nomeados por portaria do MEC, encarregados de apreciar as candidaturas enviadas pelas universidades vinculadas ao PEC-G e escolher os alunos que receberiam o auxílio durante doze meses.

Saravia (2006) define a “execução como o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos da política considerando-a o cumprimento dos procedimentos operacionais para pôr em prática a política. [...] O acompanhamento é o estágio que consiste no processo sistemático de supervisão de uma atividade, com o objetivo de fornecer informações para introduzir eventuais correções, visando à consecução dos objetivos” (SARAVIA, 2006, p. 34). Para outros autores, o acompanhamento é um instrumento de gestão, aplicado durante toda a implementação, e não uma fase específica das políticas públicas.

A última etapa do ciclo da política pública seria a avaliação, definida como: “a mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas” (SARAVIA, 2006, p. 34).

Em 2007, foi realizada uma avaliação por meio de consultoria<sup>10</sup> em que se propôs analisar algumas nuances do Promisaes e do PEC-G, mas ainda insuficientes a ponto de mensurar a eficiência dessas políticas públicas. Do ponto de vista da eficácia do Promisaes em atendimento às carências dos estudantes-convênio na permanência durante a fase da

---

formação da agenda e elaboração e nos primeiros anos da implementação do Promisaes, o projeto estava situado no Departamento de Políticas da Educação e na Divisão de Assuntos Internacionais nos anos 2003 a 2007.

<sup>10</sup> Documento técnico contendo resultados finais da avaliação do PEC-G e Promisaes, consultoria PNUD/Sesu/MEC, realizada em dezembro de 2007.

graduação, constatou-se que, entre os atendidos pelo Promisaes, prevaleciam os estudantes dos países com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em especial aos países africanos (Guiné-Bissau, Cabo Verde e República Democrática do Congo).

Em 2014, foi realizada nova consultoria<sup>11</sup> financiada pelo MEC em parceria com Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e pela Secretaria de Educação Superior (Sesu). A consultoria propôs-se avaliar a eficácia e a eficiência do Promisaes no período de 2006 até 2013. Os dados relativos a esse assunto serão expostos no capítulo seguinte.

Interessante observar que, durante a pesquisa nos documentos públicos produzidos no MEC, a criação da política, o Promisaes, instituído por meio do Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, propunha:

Art. 1º [...] fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre os países com os quais o Brasil mantém acordos educacionais ou culturais.

Parágrafo único: Para fins do disposto no caput deste artigo, serão adotadas medidas viabilizadoras do intercâmbio de alunos para que possam frequentar cursos de graduação, ministrados nas Instituições Federais de Ensino Superior. (BRASIL, 2003).

A política de intercâmbio já era desenvolvida no MEC e no MRE pelo PEC-G desde os anos 1960. Prova disso é a semelhança de objetivo, como se pode observar na norma que estava vigente e regulava o programa de cooperação com os países que têm acordos com o Brasil nos campos educacional e/ou cultural:

O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (doravante denominado PEC-G), conjuntamente gerido pelo DCT e pela Sesu, constitui uma atividade de cooperação, prioritariamente, com países em desenvolvimento, que objetiva a formação de recursos humanos, possibilitando a cidadãos de países com os quais o Brasil mantém acordos educacionais ou culturais realizarem estudos universitários no Brasil, em nível de graduação, nas instituições de ensino superior brasileiras (doravante denominadas IES) participantes do PEC-G. (BRASIL, 1998).

Embora no PEC-G a responsabilidade de se manter no Brasil fique a cargo do estudante-convênio e de sua família ou de seus governos (financiadores), a ajuda aos discentes tem sido um desafio a ser solucionado, visto que há estudantes nas instituições de educação superior (IES) estaduais e particulares que necessitam de políticas de assistência

---

<sup>11</sup> Projeto OEI/BRA/10/002 – Atualização dos Processos de Gestão e Avaliação de Políticas e Programas de Educação Superior no Brasil – Termo de Referência nº 3029 / Edital nº 047/2014.

estudantil, mas atualmente o Promisaes não tem capacidade para atender ao menos a totalidade dos estudantes ativos nas federais.

O ciclo de políticas públicas nem sempre ocorre de maneira ordenada com o surgimento do problema, construção da agenda, formulação, surgimento da política pública, implementação da política e avaliação, gerando mudanças ou término da *policy*. No caso em estudo, a implementação do Promisaes, objeto desta pesquisa, no período de 2006 em diante, também sofreu algumas mudanças. No ano de 2012, a seleção do Promisaes passou a ser feita nas Ifes com nova portaria que regulamentou o programa, a Portaria nº 745, de 5 de junho de 2012. O repasse mensal feito pelo MEC até então ocorreu apenas uma vez após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), vinculando-se ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

## **1.2 Os atores institucionais MEC e MRE e os recursos de poder**

Com a finalidade de abordar elementos do neoinstitucionalismo histórico e do ciclo das políticas públicas tratados no texto anteriormente, propõe-se discutir a respeito dos atores institucionais presentes no PEC-G e no Promisaes e da estrutura organizacional dos órgãos responsáveis pela política de assistência estudantil desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC) e da cooperação educacional estabelecida inicialmente na área da diplomacia desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Na discussão dos atores institucionais e como recurso administrativo presente nos MEC e no MRE, cumpre destaque a ação dos administradores do modelo burocrático, que devem ser profissionais e, antes de mais nada, especialistas: homens especialmente treinados para exercer diversas funções criadas pela divisão do trabalho, os quais geralmente devem ter um diploma e/ou experiência para poder ocupar um cargo.

O administrador burocrático não possui os meios da administração: ele administra em nome de terceiros; desenvolve um espírito de fidelidade ao cargo; recebe uma remuneração em forma de dinheiro que não varia com a produtividade; é nomeado por um superior hierárquico e seu mandato é dado por tempo indeterminado, o que não significa ser o seu cargo vitalício. O administrador burocrático segue uma carreira, tendo direito, no final, à aposentadoria (MOTA; BRESSER-PEREIRA, 1986).

No programa PEC-G, o papel do administrador burocrático está presente desde a sua criação e ainda perdura, sendo exercido em larga medida por servidores públicos dos dois ministérios envolvidos e das instituições de educação superior (IES) federais e estaduais, e por funcionários responsáveis pelos alunos matriculados nas IES particulares (BONETI, 2011).

Alonso (1988) retrata a sociedade moderna como resultado da ordem tecnológica com consequências sobre os sistemas de produção e decorrentes mudanças nas formas de relacionamento social. As organizações modernas nas sociedades tecnológicas, segundo o texto, surgem de formações sociais peculiares.

As organizações aqui descritas que envolvem os programas PEC-G e o Promisaes referem-se aos atores institucionais e, ainda, as IES onde estão as burocracias que se relacionam com os estudantes durante seus anos de experiência acadêmica e as interações sociais presentes no ambiente universitário.

O MEC atua como órgão gestor do Promisaes, por meio de descentralização de recursos orçamentários e decisões no âmbito administrativo relativos à assistência estudantil desenvolvida nas IES. Portanto, os recursos de poder de natureza administrativa e financeira são desenvolvidos pelo órgão responsável pela pasta da educação no Executivo brasileiro.

O MEC<sup>12</sup>, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos, conforme Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, art. 1º:

- I – política nacional de educação;
- II – educação infantil;
- III – educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar;
- IV – avaliação, informação e pesquisa educacional;
- V – pesquisa e extensão universitária;
- VI – magistério; e
- VII – assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes. (BRASIL, 2012a).

A Secretaria de Educação Superior (Sesu) é a unidade do MEC responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. A Sesu é uma das secretarias componentes dos órgãos específicos singulares do MEC. Suas atribuições são:

- Art. 17. [...] i – planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior; ii - propor políticas de expansão da educação superior, em consonância com o PNE; iii – promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade; iv – promover o intercâmbio com outros órgãos governamentais e não governamentais, entidades nacionais e internacionais, visando à melhoria da educação superior; v – articular-se com outros órgãos governamentais e não governamentais visando à melhoria da educação

---

<sup>12</sup> O histórico do Ministério da Educação foi retirado do portal do MEC: <[http://portal.mec.gov.br/?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=171](http://portal.mec.gov.br/?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171)>, acessado em 18 nov. 2014, bem como os decretos que tratam da estrutura regimental.

superior; vi – atuar como órgão setorial de ciência e tecnologia do Ministério da Educação, para as finalidades previstas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; vii – subsidiar a elaboração de projetos e programas voltados à atualização do Sistema Federal de Ensino Superior; viii – subsidiar a formulação da política de oferta de financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior gratuito e não gratuito; ix – estabelecer políticas e executar programas voltados às residências em saúde, articulando-se com os vários setores afins, por intermédio da Comissão Nacional de Residência Médica e da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde; x – incentivar e capacitar as instituições de ensino superior a desenvolverem programas de cooperação internacional, aumentando o intercâmbio de pessoas e de conhecimento, e dando maior visibilidade internacional à educação superior do Brasil. (BRASIL, 2012a).

Entre as várias atribuições da Sesu, destaca-se a que incentiva o desenvolvimento de programas de cooperação internacional promovendo o intercâmbio entre pessoas e aumentando o conhecimento, cuja finalidade é dar maior visibilidade à educação superior do Brasil. O PEC-G certamente figura entre as ações desenvolvidas pelo MEC que fomenta a internacionalização na educação superior.

O Promisaes e o PEC-G, atualmente<sup>13</sup>, funcionam na Diretoria de Políticas e Programa de Graduação (Dipes), na Coordenação Geral de Relações Estudantis (CGRE), que tem como missão promover a melhoria continuada das condições acadêmicas dos estudantes de graduação das universidades brasileiras e garantir a eficiência e efetividade de todos os programas de educação superior.

Entre as atribuições da Dipes descritas na estrutura regimental do MEC, destacam-se: I – promover, coordenar e definir critérios para a implantação, o acompanhamento e a avaliação dos programas de apoio às instituições de ensino superior; II – desenvolver e monitorar projetos especiais de fomento, visando à modernização e à qualificação das instituições de ensino superior; III – apoiar a execução de programas especiais visando à integração do ensino superior com a sociedade e, particularmente, à interação com a realidade local e regional; IV – coordenar e acompanhar os programas de apoio ao estudante, com o objetivo de democratizar o acesso à educação superior e garantir a sua manutenção; V – promover e apoiar programas de cooperação entre as instituições de ensino superior, públicas e privadas; VI – apoiar e promover projetos especiais relacionados com o ensino de graduação; e VII – propor programas e projetos a partir da interação com as instituições de ensino superior, visando especialmente à melhoria dos cursos de graduação e das atividades de extensão.

---

<sup>13</sup> Entre os anos de 2008 a 2012 a Coordenação-Geral de Relações Estudantis (CGRE) estava situada na Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior (Difes), passando a Diretoria de Políticas e Programa de Graduação (Dipes) em 2013.

A CGRE, além do Promisaes e do PEC-G, coordena importantes programas: Programa de Educação Tutorial (PET)<sup>14</sup>, Programa de Extensão Universitária (Proext)<sup>15</sup>, Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)<sup>16</sup>, Programa de Bolsa Permanência (PBP)<sup>17</sup> e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir)<sup>18</sup>, executados por meio de repasse às Ifes.

Os recursos de poder que envolvem dois atores que atuam em áreas distintas – o MEC, no campo educacional, e o MRE, nas relações exteriores – e programas PEC-G e Promisaes naturalmente estão ligados às finalidades públicas dos ministérios envolvidos e a todo aparato institucional vinculado ao desenvolvimento das políticas públicas (IES, legislações, estudantes, questões de natureza burocrática e política) presentes no programa de cooperação educacional e na política de assistência estudantil.

Nesse sentido, o Promisaes, como apoio ao PEC-G na qualidade de *policy* voltada à assistência dos estudantes-convênio, ganha relevância e protagonismo, visto que o maior número de estudantes atendidos atualmente no PEC-G é proveniente de países com baixo IDH, essencialmente oriundos dos países africanos, tendo destaque os países africanos de língua oficial portuguesa (Palop).

O recurso de poder financeiro está relacionado à liberação de recursos orçamentários feitos pelos órgãos gestores dos programas e suas implicações estão presentes no cotidiano dos discentes nas Ifes. As questões de natureza prática, como a manutenção da moradia no Brasil; a renovação de visto<sup>19</sup>; a compra de material didático; a alimentação e o deslocamento durante os anos de graduação tornam-se desafios com os quais os estudantes do PEC-G têm que lidar durante a fase de graduação, mesmo com o compromisso assumido durante o

---

<sup>14</sup> O PET é desenvolvido por grupos de estudantes, com tutoria de um docente, organizados a partir de formações em nível de graduação nas IES do País orientados pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da educação tutorial.

<sup>15</sup> O Programa de Extensão Universitária (ProExt) tem o objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas. Criado em 2003, o ProExt abrange a extensão universitária com ênfase na inclusão social.

<sup>16</sup> O Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010, reforça as finalidades do Pnaes de 2007, dessa vez excluindo a dimensão do “acesso” para ampliação “das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (MACIEL; SILVA; VELOSO, 2015).

<sup>17</sup> Programa de Bolsa Permanência (PBP) é uma ação do Governo Federal de concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em Ifes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para estudantes indígenas e quilombolas. O recurso é pago diretamente ao estudante de graduação por meio de um cartão de benefício.

<sup>18</sup> O Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) propõe ações que garantem o acesso pleno de pessoas com deficiência às Ifes. O Incluir tem como principal objetivo fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas Ifes, os quais respondem pela organização de ações institucionais que garantem a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação.

<sup>19</sup> A situação dos vistos é definida pelo estatuto dos estrangeiros. Os recursos de poder de natureza administrativa estão presentes nos órgãos vinculados à migração no Brasil. Quem regula a situação de visto dos estudantes é o Ministério da Justiça (MJ), por meio dos Departamentos da Polícia Federal (DPF), responsáveis pela emissão do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) e de toda a burocracia presente na liberação dos processos de permanência do discente participante do PEC-G no Brasil.

processo seletivo de se manterem durante a estada no Brasil. Há também a necessidade de retorno ao país de origem para a retirada do diploma, o que é representa uma dificuldade àqueles que desejam ficar no Brasil, contrariando os objetivos do PEC-G de formação de quadros nos países de origem.

Com a desconcentração promovida pelo MEC, por meio da Portaria nº 745, de 5 de junho de 2012, o MEC dividiu parte dos recursos de poder de natureza administrativa com as Ifes, que são responsáveis pelo processo de seleção dos estudantes-convênio ao Promisaes. As Ifes são responsáveis por toda a vida acadêmica na fase da graduação, o discente estrangeiro é regulado pelas normas internas das IES, tanto os registros acadêmicos como as regras de convivência no ambiente universitário. Dessa forma, o recurso de natureza administrativa tem grande destaque, considerando o estudo de uma política de permanência na educação superior voltada para os estrangeiros.

Como o poder está voltado por instrumentos de ordem jurídica e econômica no que se refere ao Promisaes e ao PEC-G desenvolvidos pelo MEC, naturalmente as questões de natureza diplomática e a cooperação do Brasil com os países em desenvolvimento que perpassam o programa de cooperação educacional são desenvolvidas por outro ator, o MRE, também denominado aqui como Itamaraty.

No PEC-G, os recursos de poder de natureza ideológica estão relacionados às finalidades da política exterior brasileira, que está sujeita às conjunturas políticas nacionais e internacionais no cenário das relações exteriores, à cooperação internacional desenvolvida pelo Brasil (cooperação sul-sul) e às bolsas concedidas pelo MRE.

O MRE<sup>20</sup> é o órgão político da Administração direta cuja missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileira no exterior.

De acordo com o artigo 33 do Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, as áreas de competência do MRE são: (i) política internacional; (ii) relações diplomáticas e serviços consulares; (iii) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; (iv) programas de cooperação internacional; e (v) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

---

<sup>20</sup> As informações relativas ao Ministério das Relações Exteriores estão disponíveis no endereço eletrônico: <<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-br>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

A atuação do Itamaraty cobre as vertentes: política, comercial, econômica, financeira, cultural e consular das relações externas, áreas nas quais exerce as tarefas clássicas da diplomacia: representar, informar e negociar.

Atualmente no Brasil, o desafio do Itamaraty, segundo informações descritas na página eletrônica desse órgão, tem sido a de se adaptar ao momento de consolidação das instituições democráticas no País. Com o fim da Ditadura Militar de 1964 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil aceitou definitivamente o caráter de País plural, com vários conflitos sociais e econômicos a serem resolvidos de forma democrática, com a participação de vários setores da sociedade.

Outra área de atuação fundamental do MRE, tendo em vista a abertura de mercados e a globalização, é a promoção comercial. Há principalmente o estímulo à exportação de produtos e serviços brasileiros, disseminando oportunidades aos empresários que não têm experiência na área, favorecendo a participação de diversos setores econômicos na balança comercial.

O Departamento Cultural do Itamaraty é importante instrumento da diplomacia brasileira e desempenha uma variedade de atribuições que contribuem para a maior aproximação do Brasil a outras nações. Basicamente, tem por função auxiliar a divulgação, no exterior, da cultura brasileira e, em particular, da língua portuguesa falada no Brasil.

O Departamento Cultural negocia acordos, desempenha atividades de organização e estabelece contatos com vistas à realização de eventos culturais. Com base em sugestões da rede de embaixadas e consulados, uma programação de iniciativas no exterior é examinada e definida no início de cada ano, levando-se em conta, entre outros fatores, as prioridades da política externa brasileira. O Departamento presta também apoio a eventos realizados no Brasil, tais como festivais e bienais.

No âmbito das relações bilaterais, cabe ao Departamento Cultural negociar, nas comissões mistas periódicas, os programas de trabalho para implementação dos acordos culturais existentes. Também é da sua competência o acompanhamento e a orientação da rede de Institutos Culturais e Centros de Estudos Brasileiros no exterior e o repasse dos recursos necessários às atividades de divulgação cultural. No âmbito multilateral, cabe destacar a atuação brasileira na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

A Divisão de Temas Educacionais (DCE), antiga Divisão de Cooperação Educacional, é responsável pelos temas ligados à Educação no MRE e tem como principais atribuições:

- tratar dos assuntos relativos à cooperação educacional oferecida pelo Brasil, inclusive por meio da resposta a consultas relacionadas aos temas;

- coordenar, juntamente com o MEC, o funcionamento do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e, juntamente com o MEC e o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTi) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG);
- tratar dos assuntos relativos à cooperação educacional recebida pelo Brasil de outros países, organismos internacionais ou agências estrangeiras;
- participar da negociação de acordos, programas executivos de trabalho e demais atos internacionais referentes à cooperação educacional no plano internacional, bem como acompanhar sua execução;
- divulgar oportunidades de emprego e bolsas de estudos oferecidas a brasileiros.

Para o Itamaraty, a educação está ancorada também no intercâmbio de conhecimentos acadêmicos, técnicos, científicos e tecnológicos. É uma prática que se verifica cada vez mais frequente, conformando um instrumento eficiente de promoção do desenvolvimento, estreitamento de laços políticos e culturais e aproximação nos níveis interinstitucional e transnacional entre as sociedades e os Estados.

A cooperação educacional tem sido constantemente reforçada no âmbito das relações entre os países em desenvolvimento. O compartilhamento de experiências envolve o intercâmbio de estudantes e de profissionais da educação, o conhecimento de boas práticas e as missões de representantes de organizações e instituições educacionais públicas e privadas. A concessão mútua de bolsas de estudo também tem sido constantemente citada nos acordos em matéria de educação. Os mecanismos de cooperação incluem: a formação de quadros docentes, a capacitação de profissionais em todas as áreas do conhecimento e a construção de bases curriculares para sistemas educacionais.

O Brasil possui acordos com os mais de cinquenta países em desenvolvimento para receber estudantes de graduação em instituições públicas e privadas em todo o território nacional, o PEC-G é administrado pelo MEC e MRE, e o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), que mantém vínculo com os países, é realizado em parceria com a Capes/MEC e com o CNPq/MCT.

Com esses dois programas, o Brasil contribui para a formação de recursos humanos qualificados e proporciona o conhecimento da realidade brasileira, o intercâmbio cultural, a

ampliação e o aprofundamento da visão do outro. A cooperação educacional e o elemento cultural estão presentes na função preconizada na normativa que define as atribuições do MRE<sup>21</sup>.

O MRE, por meio da Divisão de Temas Educacionais (DCE), órgão responsável pelo PEC-G, em 2006, criou, por meio da Portaria nº 657, de 1 de novembro de 2006, as bolsas voltadas para os estudantes-convênio (bolsas MRE, emergencial e mérito acadêmico). Os critérios para a elegibilidade das bolsas do Itamaraty são: ter cursado os dois primeiros semestres da graduação, não ter reprovação nos seis meses anteriores à candidatura, não ser beneficiário de outro(s) programa(s) de auxílio financeiro, estar em dia com o visto de estudante.

A DCE explica as características de cada bolsa: a bolsa mérito é concedida a estudantes-convênio que apresentem notável rendimento acadêmico após o primeiro ano de graduação. Além de bolsa mensal, o bolsista mérito recebe passagem aérea de retorno ao seu país, após o término da graduação. A bolsa MRE é concedida aos estudantes-convênio de IES não federais que apresentem debilitada situação financeira após o primeiro ano de graduação no Brasil. E a bolsa emergencial visa atender aos estudantes em caráter extraordinário, nos casos em que o estudante se veja em situação de extrema dificuldade financeira de ordem imprevista.

As seleções são feitas pela DCE responsável pelo PEC-G no MRE, e as bolsas são reguladas pela Portaria nº 200, de 20 de março de 2012. Nos capítulos seguintes, quando forem tratadas a implementação do Promisaes e as propostas de aprimoramento, as bolsas concedidas pelo MRE serão abordadas com maior profundidade.

Considerando as políticas internacionais de aproximação do Brasil com países do eixo sul-sul, reforçadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) de que não somente os eixos norte-norte e norte-sul fossem considerados, em 22 de março de 2009, o Governo brasileiro e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) assinaram um novo acordo de parceria complementar para a cooperação sul-sul<sup>22</sup>.

A cooperação técnica sul-sul brasileira, de acordo com o MRE, caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão de obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento, fundamentada no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

---

<sup>21</sup> Consulta feita no sítio da Divisão de Temas Educacionais em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/divisao-de-temas-educacionais-dce>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

<sup>22</sup> A cooperação técnica sul-sul, segundo o MRE está disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros (“*demand driven*”). O Brasil não se considera um “*emerging donor*”, como uma espécie de doador. O MRE entende que a cooperação sul-sul não é uma ajuda (“*aid*”), mas sim uma parceria por meio da qual as partes envolvidas se beneficiam, ou seja, adota o princípio da horizontalidade na cooperação.

O Brasil reiterou seu compromisso para que a cooperação sul-sul contribuísse para a melhoria da capacidade dos Estados membros da OIT em cumprir com as normas internacionais do trabalho, em concordância com o que é previsto na Declaração da OIT para a justiça social e uma globalização equitativa. É esperado que o acordo:

[...] impulse o intercâmbio de experiências e boas práticas para combater a pobreza nos países em desenvolvimento, incluindo os sistemas de transferência condicional de renda, os programas para combater o trabalho infantil, o desenvolvimento da proteção social através de esquemas de seguridade social para a promoção do emprego juvenil e o trabalho decente para mulheres e homens (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015, p. 40).

No cenário da educação superior, os recursos de poder, aqui descritos, estão ligados ao fortalecimento das políticas de assistência estudantil conduzida pelas Pró-Reitorias de Assuntos Estudantis nas IES buscando recursos orçamentários e financeiros voltados para a implementação das políticas voltadas para a permanência dos estudantes, neste caso em especial, para a permanência dos estudantes-convênio por meio do Promisaes.

### **1.3 As arenas regulatória e distributiva**

Como já mencionado no início do texto, a utilização do conceito de arena proposta por Lowi (1972) é diferente do conceito da linguagem do senso comum, como locais onde ocorriam os jogos greco-romanos e as lutas de gladiadores. No estudo proposto pelo autor, as “arenas políticas” não são um espaço físico, tampouco um espaço institucional, como as Assembleias Legislativas ou o Congresso Nacional (RUA; ROMANINI, 2013).

Vale lembrar que as arenas políticas não se confundem com as redes de políticas públicas. As arenas, conceito abstrato e teórico, podem até abranger redes – elementos com existência concreta – e formam-se sempre vinculadas a uma política pública potencial específica: não há arena na qual aconteçam as interações associadas a várias políticas públicas simultaneamente, embora possam existir, no mundo real, arenas diferentes que se superpõem

(mas não se confundem). Já as redes podem se envolver e se aliar em torno de várias políticas a um só tempo (RUA; ROMANINI, 2013).

O conceito de rede explica: (i) a relação presente no PEC-G entre os atores responsáveis MEC e MRE e as IES envolvidas nas duas políticas estudadas e (ii) a atuação dos agentes na inter-relação entre a percepção de uma *policy* por parte dos indivíduos cujos interesses poderão ser afetados e a estrutura das interações na arena política (*politics*).

Nesse sentido, destaca-se o papel da burocracia, entendida aqui como a que conduz as políticas públicas e não está associada pejorativamente ao papelório da administração pública. A atuação dela na arena das políticas públicas conduz ou pode atrapalhar o desenvolvimento das *policies* (BONETI, 2011).

A arena regulatória relacionada a todo o conjunto de normas e regras que atuam no Promisaes e no PEC-G, as normas das Ifes e da legislação brasileira, bem como hábitos e culturas diversas presentes entre os nacionais e estrangeiros demonstram a singularidade deste estudo que utiliza o neoinstitucionalismo histórico como arcabouço teórico.

A arena regulatória envolve o estabelecimento de imperativos, proibições e condições, sob o formato de regras e normas jurídicas que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações e tem por base ameaças e punições variadas. As normas descritas nos decretos, portarias e editais do Promisaes refletem as condições presentes na política de assistência estudantil. As normas no decreto que regula o PEC-G, o estatuto do estrangeiro, as regras das Ifes e as demais normas de convivência marcam a importância dessa arena na abordagem do neoinstitucionalismo histórico. Tais características estão presentes no conceito de instituição.

Os benefícios e as expectativas relativos às políticas regulatórias estão dispersos entre vários grupos, categorias ou classes sociais que detêm interesses exclusivos; os custos concentram-se em classes, categorias ou grupos. São arenas políticas com elevado grau de conflituosidade, todavia, diferem das arenas distributivas, pois não assumem o padrão de interação de jogo de soma-zero<sup>23</sup>. Dessa forma, há espaço para que os atores, munidos dos recursos de poder, negociem e barganhem sobre seus interesses, tentando chegar a um ponto em que todos ganhem um pouco, embora nenhum dos indivíduos envolvidos fique na situação de ganhar tudo ou perder tudo (RUA; ROMANINI, 2013).

A arena distributiva caracteriza-se por mobilizar expectativas de benefícios nitidamente focalizados em uma área, uma localidade, um setor de atividades, um grupo, ou

---

<sup>23</sup> No jogo de soma-zero ou soma nula, nenhum jogador ganha nem perde, é um jogo cuja soma da utilidade obtida por todos os seus participantes, para cada combinação de estratégias, sempre é igual a zero, isto é, um jogo em que o que um jogador recebe é diretamente proporcional ao que os demais perdem (RUA; ROMANINI, 2013).

um segmento populacional. Seus custos, todavia, encontram-se dispersos entre todos os contribuintes, de modo que não têm como perceber a relação entre os impostos que pagam e os bens e serviços distribuídos.

#### **1.4 A assistência estudantil e o Promisaes**

Nesta parte do trabalho, serão tratadas as questões relativas à assistência estudantil, seu embasamento teórico e a trajetória histórica da assistência estudantil, com a finalidade de compreender as disputas presentes no espaço universitário para o desenvolvimento de políticas públicas de permanência, em especial o Promisaes.

O Promisaes, por meio do Pnaes, vem promovendo a política de assistência estudantil nas Ifes. Os custos desta política não são levados em conta por toda a sociedade, embora se saiba que o combate à evasão e à repetência traz benefícios a toda a sociedade, considerando os gastos que todos têm com educação superior.

O Promisaes apoia estudantes-convênio que, por motivos de ordem estrutural, necessitam de assistência estudantil. Ainda que, entre os critérios de seleção do PEC-G, conste a capacidade de manutenção de moradia no Brasil e a passagem de vinda e retorno para o país de origem, comprovado pelo termo de responsabilidade financeira assinada pelo familiar ou pela instituição do país de origem do estudante-convênio durante o processo de seleção iniciado na embaixada brasileira, as intercorrências que poderão acontecer ao longo dos anos de graduação tornam necessária a adoção de instrumentos de assistência estudantil, a fim de garantir a permanência do estudante-convênio na IES.

O breve relato histórico da assistência estudantil baseou-se em Prado e Yari (2013), a origem das discussões acerca da assistência estudantil remonta à década de 1930, com a existência de programas de alimentação e moradia universitária. Segundo Araújo (2007), nesse contexto histórico, a temática fazia parte do projeto proposto pelo governo de Getúlio Vargas para a educação, e a assistência estudantil passou a integrar a Constituição Federal de 1934, no art. 157, prevendo-se a doação de fundos a estudantes necessitados, por meio do fornecimento de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica. A manifestação importante de assistência estudantil, naquele momento histórico, foi a construção da Casa do Estudante do Brasil, que começou a funcionar no Rio de Janeiro, no início dos anos de 1930, com o objetivo de auxiliar os estudantes mais carentes.

No ano de 1934, período em que Gustavo Capanema ocupava o cargo de Ministro da Educação e da Saúde, vislumbrou-se a necessidade concreta da criação de um espaço próprio

para abrigar os diferentes prédios da Universidade do Rio de Janeiro. Sendo assim, iniciaram-se os primeiros passos para a criação da primeira cidade universitária no Brasil – projeto concebido aos moldes da cidade universitária francesa.

Em 1937, o Ministério da Educação apoiou a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE), mediante a reunião do Conselho Nacional dos Estudantes. A Casa do Estudante do Brasil seria a sede administrativa responsável por promover a assistência jurídica, bolsas, empregos, biblioteca, saúde e residência. Entretanto, a UNE teve sua efetiva criação em 1938 durante o II Congresso Nacional dos Estudantes, quando, também, rompeu com a Casa do Estudante do Brasil e criou o Teatro do Estudante do Brasil. No Congresso, foi aprovado o Plano de Reforma Educacional, que pretendia solucionar problemas educacionais e auxiliar os estudantes com dificuldades econômicas. Na década de 1940, houve a criação de universidades em vários estados e a fundação de universidades católicas. Nesse período, também houve expansão no número de escolas e uma abertura maior para o ingresso no ensino superior, permitindo que várias modalidades equivalentes ao atual ensino médio pudessem se inscrever no vestibular.

A Constituição de 1946 reafirmava, no art. 166, a educação como um direito de todos a ser ministrada no lar e na escola, e acrescentava que esta deveria inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. No art. 172, relatava que cada sistema de ensino deveria ter o serviço de assistência estudantil educacional de modo a garantir o sucesso escolar dos alunos necessitados. No Decreto nº 20.302, de 2 de janeiro de 1946, estabeleceu-se que a seção de prédios, instalações e estudos deveria prever alternativas para os problemas relacionados à assistência médico-social dos estudantes dos estabelecimentos de ensino superior.

Durante o período da Ditadura Militar, o movimento estudantil promoveu reuniões com o objetivo de discutir a Reforma Universitária e os direitos para os estudantes. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1961, estabeleceu, no art. 90, a assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos, e, no art. 91, determinou que fossem ofertadas bolsas gratuitas aos educandos para custeio total ou parcial dos estudos e financiamento para reembolso no prazo de 15 anos. A LDB apresentava a assistência estudantil como um direito que deveria ser garantido de forma igual a todos os estudantes.

Segundo Cunha (1989), no ano de 1963, foi aprovado o Parecer nº 121, de 1963, que apontava a escola média (refere-se ao nível de ensino que na época era o equivalente ao atual ensino médio) como um direito de todos e que seus concluintes poderiam prestar vestibular para qualquer curso superior que desejassem. Aumentou-se o número das vagas e dos estabelecimentos de escolas médias, mas isso não significou aumento na qualidade do ensino.

Assim, as oportunidades de ingresso no ensino superior não eram justas, de modo que os alunos oriundos de escolas comerciais tinham poucas chances de passar no exame de vestibular, pois não tinham a devida preparação.

Na Constituição de 1967, no art. 168, a educação continuou sendo um direito de todos, ministrada no lar e na escola; porém, pioneiramente, acrescentou-se o direito à igualdade de oportunidade. A Emenda Constitucional de 1969 estabeleceu, no art. 176, incisos II a IV: ensino ministrado pela iniciativa privada com amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos com bolsas de estudos; ensinos médio e superior gratuitos àqueles que demonstrassem aptidão e não tivessem recursos para supri-los; e a concessão de bolsas, mediante restituição, feita pelo poder público em substituição à gratuidade de estudos.

Segundo Prado e Yari (2013), na prática, a educação sofreu prejuízos, pois a ditadura dedicou pouca atenção à assistência estudantil. No ano de 1970, o Governo Federal criou o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), órgão vinculado ao MEC que pretendia manter uma política de assistência estudantil para graduando em nível nacional, dando ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico. Entretanto, o DAE foi extinto nos governos subsequentes.

O Governo Federal passou a ter uma maior preocupação com as políticas de assistência estudantil no final da década de 1970 e meados da década de 1980. Todavia, sua maior preocupação girava em torno de políticas que abrangessem os ensinos fundamental e médio. Um exemplo disso foi a aprovação pelo MEC, no ano de 1983, da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que servia como um instrumento para execução da Política Nacional de Assistência ao Estudante, nos níveis da educação pré-escolar e de 1º e 2º graus. Essa fundação não abrangia o desenvolvimento de ações voltadas para o ensino superior e foi extinta no ano de 1997. Os benefícios, muitas vezes conferidos aos alunos, não obtiveram um caráter expressivo que repercutisse de modo positivo na permanência de um número expressivo de jovens nas universidades. Além do mais, não havia um projeto de âmbito nacional que se voltasse exclusivamente para a assistência estudantil, e conseqüentemente para a manutenção dos jovens na universidade. No final da década de 1970 e durante os anos de 1980, o Brasil passou por um processo de redemocratização. Isso ocorreu, principalmente, devido a uma forte crise econômica presente no governo militar.

Embora a Constituição Federal de 1988 não mencione especificamente a educação superior, a partir desse momento, as discussões sobre acesso e permanência tornaram-se mais presentes na sociedade brasileira, fazendo com que as políticas de assistência estudantil entrassem na pauta governamental. O art. 214 estabeleceu a criação do plano nacional da educação (PNE) que seria elaborado pela União, com a colaboração dos estados, Distrito Federal e os municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) em vigor, que busca estruturar e orientar o funcionamento da educação no Brasil, reforçou o princípio da igualdade na educação, sendo esse um dos seus fins. Nela há um encaminhamento para se pensar a educação voltada para as necessidades de determinados grupos e situações específicas, buscando um viés equitativo.

Dez anos após a promulgação da Carta Magna, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) preconizou, na Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI:

[...] Sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos. O compartilhar do conhecimento, a cooperação internacional e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades novas para reduzir esta disparidade (UNESCO, 1998, p. 12).

Nos anos 1990, a assistência estudantil foi marcada pela ausência de recursos e, na década seguinte, seguiu-se o pouco apoio à política de permanência. A partir de 2007, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a adoção de políticas que permitiram maior acesso à educação superior, gerou-se a necessidade de programas voltados à assistência estudantil.

Nos últimos vinte anos, a assistência estudantil passou a ter relevância no cenário da educação superior, pois os problemas gerados pela ausência de políticas destinadas à assistência estudantil tornaram premente a adoção de programas voltados para conter a evasão e a repetência na educação superior.

Na educação superior, é possível destacar ações que visam ao acesso e à permanência nas universidades, como: o Programa Universidade para Todos (Prouni)<sup>24</sup>, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies)<sup>25</sup>, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)<sup>26</sup>, o Plano Nacional de

---

<sup>24</sup> O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O Prouni oferece bolsas para estudantes de baixa renda familiar. Até 1,5 salário mínimo, as bolsas ficam isentas de quatro tributos. Nesses dez anos de funcionamento, mais de 400.000 estudantes se graduaram, e a renúncia fiscal estimada para o ano de 2012 foi de 680 milhões. Em 2014, houve cerca de 600 mil bolsas ativas para bolsa integral e até três mínimos para bolsa parcial. Em contrapartida, as IES que oferecem essas bolsas ficam isentas de quatro tributos.

<sup>25</sup> O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) foi criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e redefinido pela Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Em 2014, mais de 1.400.000 contratos haviam sido assinados.

<sup>26</sup> O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni) foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com a meta de dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação das Ifes.

Assistência Estudantil (Pnaes), o Sistema de Seleção Unificada (Sisu)<sup>27</sup> e a Lei das Cotas nas Instituições Federais<sup>28</sup>.

O acesso à educação superior trouxe à tona a perspectiva de maior inserção dos estudantes oriundos das classes populares, assim como aumento da demanda por assistência estudantil. Isso obrigou o Governo Federal, ao longo dos últimos anos, concomitantemente, à ampliação de vagas nas universidades federais, à previsão e ao planejamento de recursos para assistência estudantil e a indicar serviços e programas que seriam viabilizados pelas instituições federais para atendimento às necessidades sociais dos estudantes.

Cumpra observar-se que o Promisae não é o único programa adotado no âmbito do PEC-G que tem colaborado na permanência dos estudantes-convênio. Outras iniciativas como bolsas de monitoria, estágios remunerados nas IES e as bolsas concedidas pelo MRE (bolsas MRE, mérito) têm atuado no auxílio aos discentes estrangeiros. Essas ações serão objeto de reflexão comparativa com o Promisae, o que será feito por meio da análise dos dados disponíveis no MEC e no MRE.

Diante desse quadro, como destaca Carvalho (2011), políticas públicas voltadas para a assistência estudantil vêm sendo desenvolvidas no MEC, mas continuam aquém das necessidades estudantis: as transferências orçamentárias na “Ação 4002 – Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação” cresceram mais de 70% no período de 2004 a 2010. Com o Pnaes, em 2008, houve um acréscimo de 185%. Suas nove dimensões (moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico) atingiram, nesse ano, um contingente de 198.226 estudantes das Ifes, representando 31%, em termos relativos, dos matriculados no segmento federal. Esse resultado, porém, é insuficiente, segundo o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace)<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) foi criado pelo MEC em 2010, com o objetivo de substituir o vestibular tradicional nas instituições públicas de educação superior, assegurando gratuidade a todos os estudantes de escolas públicas e utilizando os resultados do Enem, combinados a um conjunto de ações afirmativas, como critério de seleção dos estudantes.

<sup>28</sup> Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei das Cotas) estabeleceu que as Ifes vinculadas ao MEC reservariam, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tivessem cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e que, no preenchimento dessas vagas, 50% deveriam ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*.

<sup>29</sup> O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) é órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), criado em 1987 com a finalidade de promover a integração regional e nacional das IES públicas, visando fortalecer as políticas de assistência ao estudante. O Fonaprace tem por objetivo: garantir a igualdade de oportunidades aos estudantes das IES públicas na perspectiva do direito social; proporcionar aos alunos as condições básicas para sua permanência na instituição; assegurar aos estudantes os meios necessários ao pleno desempenho acadêmico; e contribuir na melhoria do sistema universitário, prevenindo e erradicando a retenção e a evasão escolar, quando decorrentes de dificuldades socioeconômicas.

As questões básicas, como moradia, alimentação, saúde, rendimento acadêmico, estão no cotidiano dos estudantes PEC-G. A quase ausência de apoio das embaixadas dos países e dos consulados dos estudantes-convênio, que será descrita no capítulo seguinte, perpassa a vivência dos discentes no Brasil.

### **Considerações finais**

Os elementos descritos na abordagem do neoinstitucionalismo histórico e do ciclo das políticas públicas, as questões de cunho institucional envolvendo a ação dos órgãos responsáveis pela implementação do Promisaes e do PEC-G, os recursos de poder e as arenas foram utilizados com o intuito de compreender as dinâmicas presentes nas *policies*.

A abordagem do neoinstitucionalismo histórico esteve presente neste texto ao discutir a natureza institucional, enfatizando a estrutura administrativa dos órgãos responsáveis e, por sua vez, os atores institucionais envolvidos na implementação das políticas estudadas voltadas à cooperação na esfera educacional e à política de permanência com enfoque na assistência estudantil aos estrangeiros do PEC-G. O capítulo seguinte tratará da implementação do Promisaes na UnB.

O ciclo das políticas públicas (agenda, elaboração, implementação e avaliação) foi tratado de forma sucinta. Para o próximo capítulo, será dada ênfase à implementação da política de assistência estudantil destinada ao programa de cooperação educacional desenvolvido pelo Brasil, com o objetivo de se compreender a dinâmica atuante na construção da *policies* de assistência estudantil voltada ao programa de mobilidade acadêmica. Para tanto, um recorte será feito ao se estudar como se deu a implementação do Promisaes na UnB.

Os recursos de poder envolvendo a natureza diplomática relacionada às relações internacionais desenvolvidas pelo governo brasileiro e a cooperação feita pelo PEC-G e o atendimento aos discentes no Promisaes, por meio da política de assistência estudantil desenvolvida nas IES revelam as peculiaridades deste trabalho.

A assistência estudantil voltada para o PEC-G tem como objetivo facilitar a política de permanência dos estudantes nas Ifes. No entanto, outros fatores devem ser analisados. Assim, o próximo capítulo abordará a implementação do Promisaes na UnB, a fim de traçar um recorte em uma importante instituição do País, centro administrativo da capital brasileira, que abriga as representações diplomáticas dos países que mantêm algum tipo de cooperação com o Brasil.

## **CAPÍTULO 2 – A IMPLEMENTAÇÃO DO PROMISAES NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

### **Introdução**

Neste capítulo, pretende-se tratar a descrição e a análise do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) a partir de 2006, as mudanças ocorridas em 2012 e as implicações na implementação da política de permanência nas instituições federais de educação superior (Ifes), em especial na Universidade de Brasília (UnB).

O caráter histórico presente no neoinstitucionalismo aqui adotado está nos atos e fatos administrativos que descrevem a implementação do Promisaes, na análise dos documentos da administração pública (editais, portarias, leis, etc.), nos depoimentos dos atores que atuam na política de assistência estudantil do Ministério da Educação (MEC) e Ministério das Relações Exteriores (MRE), que adotam ações voltadas para o mais antigo programa de cooperação educacional, o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G).

A UnB, instituição que participou do Promisaes desde o início, tem um papel relevante na análise desenvolvida nesta dissertação, pois concentra um número significativo de estudantes-convênio que foram atendidos pela política de assistência estudantil. A experiência e a visão dos servidores públicos que atuam na condução da política de permanência aqui estudada demonstra a singularidade deste trabalho, juntamente com as vivências dos discentes e parte de suas observações no espaço universitário brasileiro, que contribuíram com o objetivo deste estudo: compreender em que medida o Promisaes tem atuado na permanência dos estudantes-convênio.

O texto está dividido em duas seções: a primeira tratará da implementação do Promisaes pelo MEC a partir de seu primeiro edital de seleção. Como mencionado no capítulo anterior, em 2012 houve uma mudança significativa na política pública, uma vez que a responsabilidade de seleção dos estudantes passou a ser feita pelas instituições públicas federais e a execução dos pagamentos aos discentes contemplados pelo Promisaes.

A segunda seção abordará a implementação do Promisaes na UnB, com base nos instrumentos de pesquisa junto aos arquivos do MEC, no questionário aplicado aos estudantes da Universidade e nas entrevistas do tipo semiestruturada feitas com os servidores da UnB e do MRE.

## 2.1 A implementação do Promisaes no MEC

A implementação, tratada com as demais fases no capítulo anterior, constitui uma das etapas do ciclo de políticas públicas. A abordagem proposta leva em conta a atuação dos principais órgãos responsáveis pelo PEC-G e o recorte feito a partir da pesquisa desenvolvida na UnB com os estudantes-convênio ativos até o primeiro semestre de 2015, em grande maioria selecionada no Promisaes.

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu objetivos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio da implementação. Os autores também mencionam que essa fase, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias (HOWLETT; RAMESCH; PERL, 2013).

Nesse sentido, este trabalho, amparado nas ações e recursos desenvolvidos no MEC, pretende tratar como se deu a implementação do Promisaes, que beneficia estudantes-convênio que estudam no Brasil pelo PEC-G regularmente matriculados em cursos de graduação nas Ifes. Conforme indicam os instrumentos legais que regulam o programa desde 2005, cumpre relembrar que a criação do Promisaes como política de assistência estudantil nas Ifes foi resultado das reivindicações dos coordenadores e estudantes, diante das dificuldades de permanência dos discentes no Brasil durante os anos na graduação, as quais foram demonstradas nos encontros regionais do PEC-G realizados entre os anos de 2004 a 2006.

Cumpre, neste momento, fazer valer e explicar elementos da arena regulatória e distributiva abordados na criação do Promisaes. O PEC-G, embora criado, há 50 anos, pelo Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965<sup>30</sup> – que o regulamentou a situação dos estrangeiros que estudavam no Brasil – foi regulado por protocolos. O Quinto Protocolo, datado de 13 de março de 1998, anos depois apresentou uma importante modificação: trata-se do termo aditivo da Cláusula 20, que alterou substancialmente a visão das instituições que cuidam do PEC-G, entrando na agenda do programa de cooperação a situação da permanência dos estudantes e demonstrando a preocupação com a questão da assistência estudantil, antes negligenciada:

---

30 Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965, que torna “obrigatório o registro de estudantes beneficiários de Convênios Culturais (estudantes-convênio) e dá outras providências”.

Seção X – Disposições Gerais – Cláusula 20 – O Estudante-Convênio deve comprovar recursos suficientes para custear sua passagem de ida e volta, bem como para manter-se no Brasil durante todo o período de estudos, **não tendo direito a pleitear qualquer auxílio financeiro** das autoridades brasileiras. (BRASIL, 1998).

Passou a vigorar com a seguinte redação:

Seção X – Disposições Gerais – Cláusula 20 (alterada pelo Primeiro Termo Aditivo) – O estudante-convênio deve comprovar recursos suficientes para custear sua passagem de ida e volta bem como para manter-se no Brasil durante o período de estudos.

§ 1º Em caráter excepcional, poderá ser concedido auxílio financeiro ao estudante-convênio que demonstre estar passando, no Brasil, por extrema dificuldade de ordem financeira, de modo que se veja impedido de custear sua moradia, alimentação e custeio da passagem de retorno ao seu país de origem.

§ 2º A concessão a que se refere o parágrafo anterior deverá ser justificada e solicitada, preferencialmente, por intermédio da IES em que estiver matriculado o estudante-convênio.

§ 3º Tal concessão estará condicionada à disponibilidade orçamentária dos órgãos e/ou instituições responsáveis pelo Programa bem como aos interesses de política externa brasileira. (BRASIL, 1998. Assinado em 21 de julho de 2003).

Portanto, os motivos que ensejaram a criação do Promisaes, nos anos de 2003 a 2005 – fases da formulação da agenda, da tomada de decisão e início da implementação, no ciclo das políticas públicas, têm também relação com o referido termo aditivo, nos parágrafos 1º a 3º. O texto novo menciona a excepcionalidade de concessão de auxílio financeiro ao estudante-convênio que passasse por dificuldade de ordem financeira, de modo a custear sua moradia, alimentação e passagem de retorno ao país de origem, mas alerta que a concessão estaria condicionada à disponibilidade orçamentária dos órgãos responsáveis pelo PEC-G e relacionada aos interesses de política externa do Brasil.

Como já tratado no capítulo anterior, os coordenadores do PEC-G nas universidades argumentavam que as dificuldades financeiras influenciavam no desempenho acadêmico dos estudantes, que não alcançavam o nível mínimo exigido pelo PEC-G e eram desligados do Programa, sendo obrigados a retornar aos seus países sem terminar a graduação. Em relatos apresentados nos relatórios disponíveis no MEC, mencionam que “[...] isso gerava grande frustração nas instituições participantes, pois o investimento feito no aluno ao disponibilizar a vaga, muitas vezes, não apresentava resultados positivos” (PEREA, 2008).

As reuniões<sup>31</sup> para avaliação do PEC-G foram realizadas entre 2004 e 2006 no âmbito do MEC e do MRE, considerados atores nesta dissertação na perspectiva teórica do neoinstitucionalismo histórico. Buscavam uma alternativa para os problemas relativos às dificuldades de permanência dos estudantes-convênio, apontados nos encontros regionais do PEC-G.

O Promisaes, projeto criado em 2003, passou a ser executado em 2005, a partir da Portaria nº 3.167, 15 de setembro de 2005, e da Portaria nº 833, de 3 de abril de 2006, que estabeleciam as diretrizes para a execução da política pública. Nessa fase, os estudantes-convênio, após seleção, passaram a receber um auxílio mensal de um salário mínimo<sup>32</sup> por 12 meses. Passado o período de um ano, o estudante-convênio concorria ao auxílio novamente, seguindo as regras dos editais e das seleções organizadas pelo MEC.

O Decreto que institui o Promisaes no artigo 1º reforça a função do programa de estimular a internacionalização universitária na área da graduação numa perspectiva voltada à cooperação sul-sul, mencionada no capítulo anterior e feita pelo PEC-G.

O parágrafo único do Decreto que cria o Promisaes cita a proposta de adoção de “medidas viabilizadoras do intercâmbio de alunos para que possam frequentar cursos de graduação ministrados nas Instituições Federais de Educação Superior” (BRASIL, 2003). As ações, no Projeto, demonstram elementos da política de assistência estudantil, no entanto, nas demais normativas, não estão citadas as expressões “política de permanência e assistência estudantil”.

No artigo 2º, cita os procedimentos de contabilidade pública, ou seja, os recursos orçamentários destinados a implementar a política pública:

---

<sup>31</sup> Região Centro-Oeste, na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), em 13 e 14/12/2004; Região Nordeste, na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em 24 e 25/08/2005; Região Sul, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e na Universidade Federal do Paraná (UFPR), entre os dias 24 e 25/08/2005 e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), nos dias 21 e 22/11/2005; Região Sudeste: na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), nos dias 24 e 25/11/2005, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), nos dias 09 e 10/10/2006 e na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), nos dias 20 e 22/11/2006; Região Norte: na Universidade Federal do Pará (UFPA), nos dias 20 a 22/12/2006.

<sup>32</sup> O salário mínimo apresentou os seguintes valores entre os anos de 2006 a 2012: em 2006, passou a vigorar em 01/04 daquele ano, com o valor de R\$ 350,00, instituído pela Medida Provisória (MP) nº 288/2006, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 31/03/2006; em 01/04/2007, o salário mínimo passou para R\$ 380,00, instituído pela Lei nº 11.498/2007, publicada no DOU em 29/06/2007; em 01/03/2008, o valor do salário mínimo foi de R\$ 415,00, instituído pela Lei nº 11.709/2008, publicada no DOU em 20/06/2008; em 2009, o valor do salário mínimo nacional foi de R\$ 465,00, mediante a aprovação da Lei nº 11.944/2009, publicada na imprensa oficial em 29/05/2009; em 2010, o valor do salário mínimo foi para R\$510,00, por meio da Lei nº 12.255/2010, no DOU em 16/06/2010; em 01/01/2011, foi para R\$ 540,00, pela MP nº 516/2010, publicada no DOU em 31/12/2010; em 01/03/2011, o salário mínimo foi para R\$ 545,00, mediante a Lei nº 12.382/2011, publicada no DOU em 28/02/2011; e em 01/01/2012, o valor foi reajustado para R\$ 622,00, Decreto nº 7.655/2011, no DOU em 26/12/2011. Consultado no endereço eletrônico: <[http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario\\_minimo.htm](http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm)>, pesquisado em janeiro de 2015.

As despesas com o “Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior”, correrão à conta das dotações orçamentárias<sup>33</sup> consignadas anualmente ao Ministério da Educação no âmbito do programa Universidade do Século XXI, observados os limites de movimentação e empenho<sup>34</sup> e de pagamento. (BRASIL, 2003).

O artigo 3º do Decreto nº 4.875 de 2003, menciona a necessidade de portaria ministerial para promover o fomento à cooperação com os países em desenvolvimento. A Portaria nº 3.167, de 13 de setembro de 2005, portanto quase dois anos depois da publicação do decreto que criava o Promisaes, estabeleceu as diretrizes do projeto, definindo o auxílio financeiro no valor de um salário mínimo mensal pago diretamente aos estudantes selecionados nos termos da portaria que regulava a política pública, ficando a cargo da Secretaria de Educação Superior (Sesu) do MEC convocar, por meio de ofício e edital, as Ifes participantes do PEC-G para adesão ao Promisaes.

A Portaria citava o Comitê Gestor do Promisaes (CGP), instituído no âmbito da Sesu e composto de seis representantes: três da Sesu, um da Assessoria Internacional do Gabinete do MEC (AI/GM/MEC), o Assessor Especial de Controle Interno do MEC (AECI/MEC) e um representante do Departamento Cultural do MRE, como descrito na portaria que regulava o Promisaes.

Desde 2006, o Promisaes atende, em sua maioria, estudantes-convênio provenientes do continente africano que foram colonizados pelos portugueses: Guiné-Bissau, Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe e Moçambique, também conhecidos como Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop).

O primeiro edital para o Promisaes foi lançado em fins de 2005 e determinava a necessidade de o discente do PEC-G concorrer com os estudantes do próprio programa em Ifes distintas, tendo como critérios o bom desempenho acadêmico de acordo com as exigências das universidades; o não exercício de qualquer atividade remunerada, exceto as voltadas para fins curriculares e de iniciação científica; e o não recebimento de auxílio financeiro de outros órgãos governamentais brasileiros.

O processo seletivo do Promisaes foi divulgado pelo Edital de Convocação nº 11, de 14 de dezembro de 2005, que estabeleceu os critérios para a seleção ao auxílio, denominado como bolsas pelos contemplados e pelas Ifes. Amparados nas orientações descritas nas portarias do MEC, convocaram-se os coordenadores do PEC-G nas universidades, que foram

---

<sup>33</sup> Dotação orçamentária ou rubrica é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. Qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só pode ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa.

<sup>34</sup> Empenho é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Poder Público a obrigação de pagamento. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (válido a partir do exercício de 2013 – Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012 5ª edição).

nomeados como pertencentes à comissão de seleção do primeiro edital do Promisaes. Atendeu-se aos princípios<sup>35</sup> da Administração Pública da impessoalidade, publicidade, legalidade, moralidade e eficiência, que orientam os atos e fatos administrativos na administração pública e que serão descritos a seguir.

O princípio da legalidade está no alicerce do Estado de Direito, no princípio da autonomia da vontade<sup>36</sup>. É um dos mais importantes para a Administração Pública. Baseia-se no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, pressuposto de que tudo o que não é proibido, é permitido por lei. Mas o administrador público deve obedecer às regras da administração pública, com os atos administrativos sob a regência da lei imposta, ou seja, só pode fazer o que a lei lhe autoriza. Ele não pode se distanciar dessa realidade, caso contrário será julgado de acordo com seus atos. Os atos administrativos na administração pública, para não perderem seus efeitos ou serem contestados, devem seguir esse princípio. Portanto, para o lançamento dos editais do Promisaes, os representantes da Advocacia Geral da União (AGU), atuando na Consultoria Jurídica no MEC (Conjur/MEC), verificaram a legalidade dos dispositivos expressos na seleção dos estudantes-convênio por meio dos editais do Promisaes. A assinatura do termo de adesão pela reitoria das universidades demonstra a institucionalidade adotada pelo MEC, a fim de resguardar as normas que regulavam o Promisaes.

Pelo princípio da impessoalidade, a imagem do administrador público não deve ser identificada, quando a administração pública estiver atuando. Além disso, o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois atua em nome do interesse público. E mais, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas. Todos devem ser tratados de forma igual. A impessoalidade estava expressa nas seleções do Promisaes, por meio da convocação feita às Ifes pertencentes ao PEC-G.

O princípio da moralidade é o princípio que resulta da junção de legalidade com finalidade, ou seja, o administrador deve trabalhar com bases éticas na administração, lembrando que não pode ser limitada na distinção de bem ou mal. Não se devem visar apenas esses dois aspectos, adicionando a ideia de que o fim é sempre o bem comum. A legalidade e

---

<sup>35</sup> Esses princípios são apresentados na Administração Pública e estão presentes no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Por meio deles, todas as pessoas que fazem parte dessa Administração devem se pautar, em obediência à Constituição Brasileira. Esses princípios serão mencionados nesta dissertação e estão presentes nas notas técnicas relativas aos editais de seleção do Promisaes no período de 2005 a 2010. Ressalta-se que os princípios citados não são os únicos, mas há referência de outros princípios em leis esparsas e específicas, que não serão tratados neste trabalho.

<sup>36</sup> A autonomia da vontade pode ser considerada como um dos componentes essenciais da proteção à liberdade tutelada constitucionalmente aos indivíduos. Ela incide no âmbito das escolhas individuais, na esfera atribuída pelo Direito para autorregulação das relações privadas (PIRES, 2010).

a finalidade devem andar juntas na conduta de qualquer servidor público, para o alcance da moralidade. A legalidade nos atos administrativos adotados pelo MEC deve ter como premissa a finalidade proposta na normativa do Promisaes, de fomentar a cooperação com os países em desenvolvimento com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com os quais o Brasil mantém cooperação no campo educacional.

Pelo princípio da publicidade, o gerenciamento deve ser feito de forma legal, não oclusa. A publicação dos assuntos é importante para a fiscalização, o que contribui para ambos os lados, tanto para o administrador quanto para o público. Porém, a publicidade não pode ser usada de forma errada, para a propaganda pessoal, e, sim, para haver um verdadeiro controle social. A publicidade dos atos administrativos realizada por meio do DOU com a divulgação e o resultado dos editais, nas páginas eletrônicas do MEC, se adequam aos requisitos necessários para a validade dos atos administrativos.

O princípio da eficiência obriga o administrador a fazer uma boa gestão. É o que esse princípio afirma. O representante deve trazer as melhores saídas, sob a legalidade da lei, bem como mais efetiva. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio não estava previsto na Constituição Federal de 1988, mas foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, relativa à Reforma Administrativa do Estado. Aqui há uma mistura entre os termos preconizados nos instrumentos legais brasileiros de eficácia e eficiência; no próximo capítulo, esses conceitos serão expostos com mais precisão.

Apesar de ter buscado cumprir os princípios da Administração Pública, a primeira fase da implementação do Promisaes foi marcada por atrasos, em virtude dos trâmites burocráticos relacionados à divulgação da lista de estudantes selecionados e preparo de toda a documentação necessária para o repasse às Ifes até o pagamento aos contemplados. O início dos pagamentos dos auxílios ocorreu em meados de abril de 2006. Pelas regras do primeiro edital, cabia ao MEC o pagamento aos discentes, situação que não ocorreu em razão da mudança da portaria<sup>37</sup> que repassou às Ifes a responsabilidade pelo pagamento aos estudantes-convênio.

Dentre as atribuições das Ifes constava ser participante do PEC-G; receber, regularmente, estudantes-convênio por meio do programa de cooperação educacional; e

---

<sup>37</sup> Portaria da Secretaria da Educação Superior (Sesu) nº 833, de 3 de abril de 2006: “Art. 1º O art. 9º da Portaria nº 3.167, de 13 de setembro de 2005, publicada no Diário Oficial da União, seção 1, página 9, passa a vigorar com a seguinte redação: ‘Art. 9º A execução do pagamento do auxílio financeiro concedido pelo Promisaes será de responsabilidade da Instituição Federal de Ensino Superior, com base em listagem a ser enviada pelo Comitê Gestor do Promisaes (CGP). § 1º O auxílio financeiro será pago após assinatura e envio do Termo de Compromisso ao Comitê Gestor do Promisaes. § 2º O auxílio financeiro cessará automaticamente, caso o estudante seja desligado do PEC-G, apresente baixo rendimento escolar, exceda o número de faltas permitido, ou não conclua o curso dentro do prazo estabelecido pela legislação pertinente.’”

assinar o termo de compromisso do Promisaes, juntamente com o estudante-convênio. Além disso, o primeiro edital determinava que o discente não estivesse cursando o último semestre letivo do curso. Tal medida foi abolida nos editais seguintes devido a reclamações das universidades e dos estudantes, que alegavam a necessidade de continuar o auxílio em um período de extrema importância, ou seja, o final da graduação.

O Edital nº 11/2005, o primeiro do Promisaes dentre as 47 Ifes vinculadas ao PEC-G, à época, contou com a adesão de 45 instituições públicas federais que se inscreveram no processo seletivo. Após pré-seleção pelas universidades, conforme previsto no edital, a documentação exigida na seleção foi enviada por correio ao MEC. Houve 391 candidaturas, que contou com a participação dos coordenadores do PEC-G nomeados por portaria do MEC<sup>38</sup>.

Durante os processos conduzidos pelo MEC, dentre os critérios de seleção adotados em 2006 (vigentes até 2010), foram atribuídos os seguintes pesos: rendimento acadêmico – peso 3; situação socioeconômica – peso 2; custo de vida local – peso 1; participação em atividades extracurriculares – peso 2; e IDH do país de origem – peso 1. Foram consideradas, ainda, a situação imigratória junto ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (DPF/MJ) e a previsão de conclusão da graduação, considerando o fluxo do curso (quatro, cinco ou seis anos) de estudos do estudante na graduação, ou seja, o tempo em que geralmente o estudante concluiria o curso de nível superior.

Dissertação de mestrado defendida na UnB em 2013, ao discutir sobre o processo de cooperação internacional e o PEC-G, demonstrou que o estudante-convênio, em geral, leva seis meses a um ano a mais no tempo da integralização curricular dos cursos na educação superior, tendo por referência a análise nos bancos de dados do MEC sobre a emissão de diplomas, formaturas e desligamentos sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Relações Estudantis (CGRE), que responde pelo Programa – aqui não se refere a taxa de conclusão de curso (AMARAL, 2013, p. 88).

A análise da documentação era feita após a fase de pré-seleção estabelecida nas Ifes, atendendo aos critérios dos editais. O comitê de seleção que se reunia no MEC verificava toda a documentação enviada pelas Ifes: as cartas de solicitação dos estudantes-convênio; o preenchimento das fichas de inscrição; o histórico escolar dos discentes; seus extratos bancários referente aos meses descritos nos editais, os comprovantes de atividades

---

<sup>38</sup> De acordo com a Portaria da Secretaria da Educação Superior (Sesu) nº 508, de 21 de agosto de 2006, a seleção dos estudantes beneficiados era realizada com o apoio da Comissão de Seleção, composta por representantes do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (ForGrad), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) e Fórum de Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais, atualmente, Associação Brasileira de Educação Internacional (Faubai), além de representantes do Comitê Gestor do Projeto.

extracurriculares (ênfase nas atividades do contexto cultural do País do aluno); as cópias dos passaportes, indicando viagens, número do processo e registro nacional de estrangeiro; e o custo de vida da região onde o aluno estudava. O IDH do País de origem do estudante também era levado em conta, além de alguma solicitação da Ifes requerendo apoio àqueles estudantes-convênio cujo desempenho acadêmico era insatisfatório para o recebimento do Promisaes, mas que se encontravam em situação de alto grau de vulnerabilidade social. A esses alunos, o auxílio constituía um apoio fundamental para que não fossem excluídos durante a fase da educação cursada no Brasil.

Durante a fase recursal dos editais do Promisaes, quaisquer pendências nas documentações das candidaturas dos discentes podiam ser enviadas ao MEC pelas Ifes a fim de permitir a seleção dos estudantes PEC-G. A divulgação do resultado, a elaboração do processo para assinatura do ordenador de despesa da Secretaria de Educação Superior e a destinação da descentralização orçamentária para as universidades ocorreriam nos meses seguintes.

No Edital nº 11/2005, as Ifes participantes se comprometeram a enviar, trimestralmente, um relatório de monitoramento dos alunos beneficiados, que foi disponibilizado, em junho de 2006, na página do Promisaes no portal MEC, a fim de promover o acompanhamento do programa nas Ifes.

Os dados do relatório solicitado pelo MEC referiram-se ao curso do estudante-convênio; período em que estava matriculado; provável período de conclusão da graduação; matérias que os estudantes-convênio cursavam e atividades extracurriculares (monitoria, pesquisa, extensão); dados pessoais, como endereço e telefone do aluno; e os dados dos responsáveis pelo PEC-G nas universidades.

Após a análise dos relatórios de monitoramento dos estudantes-convênio enviados pelas universidades, constatou-se que poucos alunos participavam das atividades extracurriculares – apenas 32 dos 363 beneficiados, em julho, 9% do total. O objetivo dos responsáveis pelo PEC-G/Promisaes à época era incentivar a inclusão desses estudantes nas várias atividades oferecidas pela Ifes, no sentido de internacionalizar o ambiente universitário.

Em uma publicação de outubro de 2006 constava a seguinte informação sobre a execução do primeiro edital do Promisaes e as intenções acerca do programa de assistência estudantil para os próximos anos:

Cerca de 450 estudantes estrangeiros de graduação vão receber um salário mínimo por mês, durante um ano, para permanecer estudando no Brasil. O número representa um aumento de 84 novas bolsas, em relação ao ano passado. O benefício é oferecido a alunos carentes, matriculados em universidades públicas federais e procedentes de

países pobres, como Guiné-Bissau e Cabo Verde. Para conseguir a bolsa-permanência, o aluno deve se inscrever, até o dia 13 de outubro, no Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisae). O programa é resultado de um projeto de cooperação entre o Brasil e países em desenvolvimento, especialmente africanos, nas áreas educativa e cultural. Já beneficia 366 estudantes participantes do Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G). [...] O Promisae beneficia com bolsa-permanência apenas alunos que estudem em instituições federais de ensino superior e que já participem do PEC-G. (Jornal da Ciência – Programa beneficia estudantes de países pobres 06/10/2006).

Ainda, na referida publicação: “No Promisae não há limite de inscrição para o aluno estrangeiro. Ou seja, o estudante pode se candidatar à bolsa todo ano até o fim da graduação e, se aprovado, poderá receber o benefício enquanto estudar”.

Nos anos que se seguiram ao início da implementação do Promisae, o objetivo do MEC foi beneficiar, a partir de 2008, todas as instituições de educação superior participantes do PEC-G que, além das federais, incluiu as universidades públicas estaduais e municipais e as instituições privadas.

As mudanças administrativas decorrentes da dinâmica da administração no MEC e na Sesu possivelmente interromperam a expansão do Promisae para as demais instituições de educação superior (IES), entre os anos de 2006 a 2015. O Promisae passou por diferentes instâncias no MEC e por duas diferentes diretorias na Sesu. Houve diminuição do número de servidores que cuidavam dos programas PEC-G e Promisae, o que colaborou na interrupção da proposta de ampliação do Promisae e das medidas viabilizadoras que permitissem a expansão da política de assistência estudantil.

A partir de 2007, foram realizadas duas seleções semestrais para o Promisae, visando atender estudantes do PEC-G que ingressassem no segundo semestre ou que não tivessem sido contemplados na seleção anterior. Esse foi um complicador adicional no controle feito pelo MEC, que precisou atentar-se para não selecionar os atendidos no edital anterior, uma vez que, em alguns casos, por descuido, as Ifes encaminhavam documentação de candidatos já contemplados no edital anterior e que recebiam o Promisae. Outro fator a se levar em consideração é que as seleções compreendiam um período que envolvia o segundo semestre do ano de lançamento do edital e o primeiro semestre do ano seguinte.

Foram pesquisados 10 (dez) editais lançados pelo MEC no período de 2005 a 2010, envolvendo a divulgação feita às Ifes e aos estudantes-convênio e todo o procedimento burocrático para se efetuar o repasse mensal dos valores a serem transferidos aos estudantes-convênio. Percebeu-se que a UnB se destacou entre as universidades que mais receberam recursos. Possivelmente, a proximidade com o MEC e, sobretudo, o custo de vida (critério de seleção) e o número considerável de estudantes, tenham colaborado para esse destaque.

O Promisaes permitiu dar visibilidade ao PEC-G: na medida em que os editais foram lançados, houve maior interesse das Ifes em relação ao programa de cooperação educacional, atendendo as demandas dos estudantes-convênio e dos coordenadores e sendo uma ajuda importante na política de permanência efetuada aos discentes estrangeiros nas Ifes.

Foram dez editais lançados pelo Sesu/MEC. A convocação era feita por ofício a cada Ifes ligada ao PEC-G, e a divulgação, atendendo ao princípio da publicidade, era feita no Diário Oficial da União.

**Quadro 1. Editais do Promisaes/MEC<sup>39</sup>**

<b>Editais do Promisaes e vigência</b>	<b>Ifes com maior participação</b>	<b>Estudantes PEC-G candidatos e selecionados</b>	<b>Países com o maior número de estudantes-convênio</b>
11/2005 – janeiro a dezembro de 2006.	UFSC, UFRN, UFRJ e UnB.	391 inscritos e 366 selecionados.	Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.
13/2006 – janeiro a dezembro de 2007.	UFSC, UFRN, UFRJ e UnB.	657 candidatos e 515 selecionados.	Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.
02/2007 <sup>40</sup> – julho de 2007 a junho de 2008.	UFRN e UnB.	216 candidatos do PEC-G e 126 selecionados.	Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.
09/2007 – janeiro a dezembro de 2008.	UFSC, UFRN, UFC e UFRJ.	661 candidatos e 533 selecionados.	Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.
03/2008 – julho de 2008 a junho de 2009.	UFRN, UFRGS, UFSC, UnB.	366 inscritos e 193 estudantes PEC-G selecionados.	Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.
14/2008 – janeiro a dezembro de 2009.	UFC, UFRGS, UFSC e UnB.	Candidatura de 669 e seleção de 469.	Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.
02/2009 – julho de 2009 a junho de 2010.	UnB, UFC, UFRJ.	Contemplados 115 estudantes-convênio.	Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.
08/2009 <sup>41</sup> – janeiro a dezembro de 2010.	UnB, UFC, UFSC e UFRN.	570 candidatos e 489 contemplados.	Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola.

<sup>39</sup> Quadro sistematizando das informações dos editais lançados pelo MEC atendendo aos princípios anunciados de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública. Nos anexos constam os editais lançados e os extratos dos resultados publicados no Diário Oficial da União (DOU). Edital nº 11/2005 do Promisaes, publicado no DOU nº 241, seção 03, em 16/12/2005, p. 61 e 62. Edital nº 13/2006, de agosto de 2006, publicado no DOU nº 162, seção 03, p. 37 e 38, em 23/08/2006. Edital nº 02, de maio de 2007, publicado no DOU, nº 97, seção 03, p. 35 e 37, em 22/05/2007. Edital nº 09/2007 publicado no DOU nº 177, seção 03, p. 35, em 13/09/2007. Edital nº 03, de abril de 2008, publicado no DOU nº 83, seção 03, p. 39, em 02/05/2008. Edital nº 14, de 23 de setembro de 2008, publicado no DOU nº 185, seção 03, p. 44 e 45, em 24/09/2008. Edital nº 02, de 22 de maio de 2009, publicado no DOU nº 97, seção 03, p. 65 e 66, em 25/05/2009. Edital nº 08, de dezembro de 2009 do Promisaes, referente a janeiro a dezembro de 2010, publicado no DOU nº 235, seção 03 p. 58, em 09/12/2009. Edital nº 02, de junho de 2010, para atendimento de julho de 2010 a junho de 2011, publicado no DOU nº 110, seção 03, p. 48 e 49, em 11/06/2010. Edital nº 05, de 16 de novembro de 2010, publicado no DOU nº 219, seção 03, p. 85 e 86, em 17/11/2010.

<sup>40</sup> Os editais lançados nos meses de abril, maio e junho, no período em que as seleções eram feitas pelo MEC, visavam contemplar os estudantes não selecionados no edital no Promisaes lançado no ano anterior e atender aos estudantes-convênio selecionados no PEC-G, geralmente em setembro de cada ano, que ingressavam no ano seguinte ou àqueles que ingressavam no segundo semestre.

<sup>41</sup> O Edital nº 08/2009 do Promisaes, referente a janeiro a dezembro de 2010, contou com a adoção do Sistema de Informação e Gestão de Projetos (Sigproj), o mesmo sistema também foi usado no Edital nº 02/2010 e Edital nº 05/2010.

<b>Editais do Promisae e vigência</b>	<b>Ifes com maior participação</b>	<b>Estudantes PEC-G candidatos e selecionados</b>	<b>Países com o maior número de estudantes-convênio</b>
02/2010 – julho de 2010 a junho de 2011.	UnB, UFC, UFSC e UFRN.	357 propostas recebidas via Sigproj, 150 selecionadas.	Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola.
05/2010 – janeiro a dezembro de 2011.	UFPE, UFSC, UFC e UnB.	608 propostas recebidas via Sigproj, 518 selecionadas.	Guiné-Bissau, Cabo Verde e República Dem. do Congo.

**Fonte:** Diário Oficial da União e arquivos<sup>42</sup> da CGRE. Elaboração própria.

No Portal da Transparência<sup>43</sup> constam os gastos com os estudantes PEC-G nas Ifes atendidos por meio do Promisae no período de 2006 a 2012, referindo-se ao pagamento feito pelas universidades após o repasse mensal efetuado pelo MEC. Lá, constam os valores anuais destinados aos estudantes contemplados com os editais lançados pelo MEC. O Promisae era identificado pela ação orçamentária 009E – 8675, nos anos de 2006 a 2008 –, denominada de “Concessão de Benefício a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil”. Dessa forma qualquer cidadão que se interesse pelo gasto efetuado com o Promisae pode saber quem e o quanto cada estudante-convênio contemplado recebeu anualmente por meio da assistência estudantil desenvolvida pelo MEC/Ifes.

**Tabela 1. Gastos com a Concessão de Benefícios a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil (2006 a 2012)\***

<b>Ano</b>	<b>MEC</b>	<b>Ação</b>	<b>Total do Ano Valores Nominais<sup>44</sup></b>	<b>Total do Ano Valores Reais</b>
2006	Educação	8675	R\$ 1.400.050,00	R\$ 2.144.336,18
2007	Educação	8675	R\$ 2.439.010,00	R\$ 3.604.376,30
2008	Educação	009E	R\$ 3.028.900,00	R\$ 4.235.601,64
2008	Educação	8675	R\$ 24.840,00	R\$ 34.736,16

<sup>42</sup> Os arquivos aqui descritos referem-se às pastas compartilhadas no setor responsável pelo Promisae e PEC-G – CGRE, descritos em formato digital, e constituíram fonte de pesquisa histórica necessária para entender a implementação do Promisae.

<sup>43</sup> O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), órgão da Administração Pública Federal. A ferramenta permite consultar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do Governo Federal, com a possibilidade de pesquisar as informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento). Segundo o portal, a atualização dos dados é diária. Os gastos com o Promisae (2006 a 2012) podem ser consultados pelo nome da ação orçamentária 8675 e 009E – Concessão de Benefício a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil. Os gastos efetuados pelo MRE por meio das bolsas concedidas estão detalhados na ação orçamentária 2531 e 00CB – Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros. “As classificações orçamentárias visam, entre outros objetivos, propiciar uma organização lógica e objetiva ao planejamento do governo, com vistas à implantação de ações claras e eficientes na solução dos problemas da sociedade (Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) Diretoria de Desenvolvimentos Gerencial (DDG) – Curso de Gestão Orçamentária e Financeira, apostila, p. 51)”.

<sup>44</sup> Os valores nominais referem-se aos apresentados nos anos de execução do Promisae e são os que constam no Portal da Transparência, relativos à política pública.

Ano	MEC	Ação	Total do Ano Valores Nominais <sup>44</sup>	Total do Ano Valores Reais
2009	Educação	009E	R\$ 3.383.705,00	R\$ 4.511.263,78
2010	Educação	009E	R\$ 3.786.135,00	R\$ 4.805.635,14
2011	Educação	009E	R\$ 4.039.535,00	R\$ 4.808.177,72
2012	Educação	009E	R\$ 32.700,00	R\$ 36.926,80

\* Os valores reais levam em conta o ano em que foi pago o Promisae, considerando o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2014.

**Fonte:** Portal da Transparência. Elaboração própria.

Na tabela acima constam os gastos efetuados com o Promisae no período de 2006 a 2012. As despesas foram realizadas anualmente no Programa 1073 – Brasil Universitário. Cada mês houve o repasse para as universidades por meio de descentralização por destaque, com crédito orçamentário na função programática: 12.364.1073.009E. 0001 – Concessão de Benefícios a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil, com o objetivo de complementar auxílio financeiro para alunos estrangeiros participantes do Promisae. Houve um aumento significativo a partir de 2007 e 2008, se comparado ao primeiro ano de execução do Promisae. Isso ocorreu devido à adoção, no segundo ano do Promisae, das seleções ocorridas com a finalidade de contemplar os estudantes das Ifes não selecionados no ano anterior. No ano de 2012, o valor menor decorreu da fase de transição do Promisae para o Pnaes e a descentralização orçamentária para as Ifes.

Na tabela abaixo, constam as informações extraídas do Portal da Transparência que demonstram os valores das bolsas concedidas pelo Itamaraty anualmente no período de 2006 a 2012, na ação orçamentária 2531 – Concessão de Bolsas ao Sistema Educacional Brasileiro a Alunos Estrangeiros, referente ao apoio feito pelo MRE aos estudantes PEC-G das IES vinculadas ao PEC-G. O pagamento é feito na conta bancária do discente contemplado pelas bolsas MRE, por mérito acadêmico e emergencial; despesas relativas a passagens aéreas destinadas àqueles que não dispunham de meios financeiros para retornar ao país de origem; e algumas eventualidades relativas aos custos nos casos de doenças graves e de falecimento, que acometem os estudantes<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> De acordo com o Decreto nº 7.948/2013: “Art. 14. É garantida ao estudante-convênio assistência médica, odontológica e farmacêutica pelo Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos de convênio firmado entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Saúde sem prejuízo da adesão do estudante a um plano de saúde complementar. Parágrafo único. Em caso de falecimento, doença grave ou incurável que impeça a continuação dos estudos, o Ministério das Relações Exteriores poderá arcar com os custos relativos ao traslado do estudante-convênio para o país de origem, se houver impedimento financeiro do estudante e disponibilidade de recursos orçamentários do Ministério” (BRASIL, 2013a).

**Tabela 2. Gastos na Ação “Concessão de Bolsas no Sistema Educacional Brasileiro a Alunos Estrangeiros” (2006 a 2012)\***

Ano	MRE	Ação	Total do Ano Nominal	Total do Ano Real
2006	Relações Exteriores	2531	R\$ 535.377,38	R\$ 819.991,49
2007	Relações Exteriores	2531	R\$ 1.030.463,39	R\$ 1.522.821,89
2008	Relações Exteriores	2531	R\$ 1.139.511,75	R\$ 1.593.488,67
2009	Relações Exteriores	00CB	R\$ 1.334.786,82	R\$ 1.779.580,50
2009	Relações Exteriores	2531	R\$ 3.057,85	R\$ 4.076,82
2010	Relações Exteriores	00CB	R\$ 1.496.913,89	R\$ 1.899.990,89
2011	Relações Exteriores	00CB	R\$ 1.451.642,58	R\$ 1.727.861,13
2012	Relações Exteriores	00CB	R\$ 1.746.979,34	R\$ 1.972.793,89

\* Os valores reais levam em conta o ano em que foi pago o Promisaes, considerando o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2014.

**Fonte:** Portal da Transparência. Elaboração própria.

Os gastos efetuados com os estudantes realizados pelo Itamaraty figuram entre as iniciativas desenvolvidas na cooperação educacional do governo brasileiro. As bolsas do MRE foram implementadas a partir de 2005 e executadas no ano seguinte, conforme demonstrado na tabela acima. As despesas com os estudantes-convênio realizadas tinham como premissa atender aos estudantes das IES estaduais e privadas não cobertas pelo Promisaes. Portanto, no mesmo momento do início da implementação do Promisaes, o Itamaraty criou suas bolsas e faz o repasse financeiro na conta dos estudantes-convênio, cuja seleção foi organizada pela Divisão de Temas Educacionais (DCE).

Entre 2006 e 2007 houve um aumento significativo no orçamento do MRE destinado ao pagamento das bolsas e às despesas relacionadas à permanência dos estudantes PEC-G. Os acréscimos de recursos orçamentários prevaleceram durante todo o período até 2012. O menor valor apresentado no ano de 2009 refere-se às despesas com taxas aéreas relativas ao pagamento das passagens de retorno dos estudantes contemplados com a bolsa mérito ou àqueles que não tinham dinheiro para retornar aos seus países após a graduação.

No capítulo seguinte, será tratada com mais detalhes a visão do MRE sobre as bolsas concedidas pelo Itamaraty e as políticas de assistência estudantil desenvolvidas na UnB e nas demais IES pertencentes ao PEC-G. A diplomacia e a cooperação educacional realizada por meio das bolsas administradas pelo MRE figuram dentre os recursos de poder desenvolvidos pelo Itamaraty. Portanto, a concessão mútua de bolsas de estudo tem sido, segundo o MRE, constantemente mencionada em acordos na área da educação com diferentes países.

Nos arquivos (notas técnicas, memorandos, despachos e ofícios) da Coordenação Geral de Relações Estudantis (CGRE) da Diretoria de Políticas de Graduação (Dipes) da Sesu/MEC que descrevem a rotina administrativa do Promisaes constam informações relativas à necessidade de repassar às Ifes a responsabilidade pela seleção dos estudantes-convênio para o Promisaes.

Nos anos de 2010 e 2011, durante as seleções do PEC-G, discutiu-se com as universidades a mudança de repassar a responsabilidade da seleção do Promisaes às Ifes. Essa alteração, para o MEC, estava amparada na compreensão em se permitir uma melhor seleção dos candidatos e o acompanhamento dos estudantes-convênio. Outra razão de ordem administrativa que respaldava a transferência do processo seletivo relacionava-se à falta de recursos humanos no MEC, aliada ao fato de que a mudança colaborou no repasse orçamentário do Promisaes, feito apenas uma vez, permitindo uma melhor destinação dos recursos e atendendo a todas as Ifes vinculadas ao PEC-G, não somente àquelas que participavam das seleções organizadas pelo MEC.

Com a descentralização da seleção do Promisaes para as Ifes, o valor do auxílio desvinculou-se do salário mínimo nacional, apesar de essa situação não ter sido questionada pelos órgãos de controle interno e externo ao MEC – em cumprimento ao art. 7º, inciso IV<sup>46</sup> da Constituição Federal de 1988, que proíbe a vinculação ao salário mínimo. Portanto, o valor do Promisaes, desde 2012 e até o momento, é de R\$ 622,00. A política pública está vinculada ao Pnaes.

Os constantes atrasos no repasse feito mensalmente às Ifes provocados pela logística envolvida nas seleções ocorridas no MEC, e os trâmites processuais relacionados à assinatura do ordenador de despesa (secretário da educação superior), a publicação no DOU, e o pagamento do auxílio aos discentes nas Ifes, geraram, em alguns casos, atrasos de até três meses.

Para facilitar o acompanhamento do PEC-G, foi utilizada uma plataforma que se desenvolvia na Diretoria de Desenvolvimento de Informação (DTI)<sup>47</sup>, o Sistema de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), que passou a ser adotada pela CGRE como meio de acompanhamento dos estudantes-convênio. Na planilha chamada lista PEC-G, constam o nome das IES, o nome do curso da graduação do discente

---

<sup>46</sup> “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além dos outros que visam à melhoria de sua condição social: [...] IV – salário-mínimo, fixado em lei nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de suas famílias com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”. (BRASIL, 1988).

<sup>47</sup> A Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), órgão específico singular, diretamente subordinado à Secretaria Executiva do Ministério da Educação, tem suas atribuições estabelecidas no Decreto nº 6.320/2007.

(em consonância com a base de dados do e-MEC)<sup>48</sup>, o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), que constitui o validador dos dados, o nome do discente, o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), a matrícula, o país, a bolsa (bolsas da IES, bolsas do MRE, bolsas do país de origem, não possui bolsas e Promisae), a habilitação (bacharelado, licenciatura, sequencial, tecnólogo), a data de ingresso, a data de conclusão, o rendimento acadêmico (convencionou-se de 0 a 10) e a situação (formado, ativo, desligamento e transferido).

A lista PEC-G no Simec vem sendo adequada de acordo com a conveniência do MEC, mediante discussões com o Itamaraty, a fim de aperfeiçoar o acompanhamento feito no PEC-G e no Promisae.

A partir de 2012, por meio do Promisae, o MEC repassou anualmente os valores dos auxílios diretamente às Ifes, que fizeram os processos de seleção conforme orientações da Portaria nº 745 de 05 de junho de 2012, em seus artigos 5º e 6º<sup>49</sup>. Dessa maneira a responsabilidade das seleções dos estudantes passou a ser das Ifes.

Em 2014, foram beneficiados pelo Promisae cerca de 700 estudantes-convênio matriculados nas Ifes. Os guineenses, cabo-verdianos e paraguaios constituem o maior grupo de estudantes atendidos pelo projeto. Dentre os cursos graduação, destacam-se: Medicina, Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, Administração, Letras, Ciências Econômicas, Odontologia, Direito, Ciência Da Computação.

Nesta dissertação foi desenvolvida a pesquisa qualitativa, denominada entrevista semiestruturada<sup>50</sup>, aplicada aos servidores do MRE e da UnB, que consistiu na coleta de dados verbais, com o objetivo de colocar em evidência o ponto de vista do entrevistado em relação ao objeto em estudo – o Promisae – e às perspectivas do entrevistado, gerando um aprofundamento e uma maior abrangência nas políticas de assistência estudantil voltadas para os estudantes-convênio.

---

<sup>48</sup> O e-MEC foi criado para fazer a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação. Pela internet, as instituições de educação superior fazem o credenciamento e o credenciamento, buscam autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Em funcionamento desde janeiro de 2007, o sistema permite a abertura e o acompanhamento dos processos pelas instituições de forma simplificada e transparente.

<sup>49</sup> Art. 5º As seleções para o Promisae serão realizadas pela Ifes, anualmente, que definirão a periodicidade dos processos. O estudante participante do PEC-G poderá inscrever-se sucessivamente enquanto estiver regularmente matriculado na graduação, tendo como limite o tempo máximo de permanência no respectivo curso.

Art. 6º A seleção feita pela Ifes deverá considerar os seguintes critérios: I – Situação do visto junto a Polícia Federal, mediante análise do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) atualizado ou do protocolo de prorrogação de visto junto ao referido órgão do Ministério da Justiça; II – Análise da condição socioeconômica, feita com base em critérios estabelecidos pelas Ifes, mediante parecer do órgão responsável por essa atividade na Instituição; III – Rendimento acadêmico; IV – Frequência escolar; V – Custo de vida local; VI – Índice de desenvolvimento humano do país de origem do estudante; VII – Previsão de envolvimento do aluno em atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão relacionadas com o curso de graduação, em que pesem, preferencialmente, as contribuições do contexto cultural e social do país de origem.

<sup>50</sup> Os roteiros das entrevistas semiestruturadas encontram-se em anexo nesta dissertação.

## 2.2 A percepção do Itamaraty e do MEC na mudança ocorrida no Promisae em 2012

Foram elaboradas cinco questões, direcionadas à hipótese deste trabalho e ao objetivo geral do estudo, que se encontram nos anexos 1 e 2 desta dissertação, acerca do ponto de vista dos servidores do Itamaraty, da Divisão de Temas Educacionais (DCE) e dos responsáveis pela execução do PEC-G na UnB. Sobre a importância do Promisae e o processo adotado pelo MEC em repassar a responsabilidade da seleção às universidades, obtiveram-se as seguintes afirmações:

Bem, vamos começar então com a bolsa Promisae, tem diferentes aspectos, que eu possa avaliar isso, (é), com relação à definição de critérios e de quem pode participar, aí já é uma questão mais que cabe ao MEC, mas em geral tem sido bem recebida pelos alunos, a definição de quem pode participar o valor da bolsa, tem sido bem recebido pelos alunos, o aumento progressivo do valor das bolsas tem sido progressivo, dada a economia atual. Eu não posso me declarar sobre o processo seletivo das bolsas Promisae, porque eu não tenho acompanhado, até porque a gente sabe que as diferentes universidades têm diferentes capacidades, pessoal envolvido, método de avaliação para fazer a seleção das bolsas. Agora, no geral, a visão que eu tenho é positiva da bolsa (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

A implementação do Promisae, eu acho muito interessante que agora o processo seletivo seja feito pelas próprias universidades, porque acho que elas têm mais condições de fazer a avaliação da situação, não é só socioeconômica não, mas também do rendimento do aluno, porque a gente sabe que tem universidade e têm cursos que a nota 7,0 numa disciplina (x) é uma grande coisa, tem outras, que se você tirar uma nota 8,0, numa disciplina tal não é tão grande coisa. É lógico, as universidades, os coordenadores do PEC-G estão lá na frente com os alunos e tem mais condições do que eu, por exemplo, de dizer, de avaliar, quem precisa ou não. (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

O ponto de vista dos servidores da DCE/MRE a respeito da importância do Promisae, como política de assistência estudantil, no apoio ao estudante-convênio durante os anos de graduação no Brasil se assemelha com o da CGRE/MEC, pois é comum nos dois órgãos pedidos de ajuda para a permanência dos estudantes PEC-G (moradia, retorno ao país de origem após a graduação, problemas de saúde, situações que afetam os discentes que estão longe de suas famílias e, por sua vez, a comunidade acadêmica nas Ifes que acompanham de perto a situação desses estudantes).

Dessa forma, é possível perceber que tal mudança implica na discussão a respeito dos conceitos de descentralização e desconcentração. O conceito de descentralização é vago e ambíguo, apesar de políticas descentralizadas estarem em voga na maioria dos países. Descentralização está relacionada à desconcentração administrativa, outros entendem descentralização como uma questão política que envolve uma efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório (SOUZA, 1996).

Dentre as várias interpretações, destaca-se como bastante comum a que confunde descentralização com desconcentração. Não é raro perceber-se, em discursos oficiais, e mesmo em programas governamentais, a utilização dos dois termos como sinônimos. Na verdade, confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isso porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta sim, em seu sentido prático real, significa uma alteração profunda na distribuição do poder (LOBO, 1990).

No caso do Promisae, quando o MEC repassa às Ifes o processo de seleção dos estudantes que receberão o auxílio, trata-se de desconcentração, vinculando-se a concepção de assistência estudantil por meio do Pnaes. O cálculo utilizado pelos gestores do PEC-G no MEC considerou a metade do número de estudantes PEC-G matriculados no ano anterior, porém a descentralização do Promisae não ocorreu, pois o repasse do orçamento com os recursos ficou a cargo da pasta da educação, ou seja, o controle dos gastos ficou a cargo da Ifes, mas a política de assistência estudantil voltada para os estudantes-convênio foi financiada pelo MEC.

No PEC-G, os estudantes assumem a responsabilidade de se manterem no Brasil, mas são originários de países com baixo IDH e, portanto, pobres na lógica capitalista. Assim, o Promisae tem colaborado na permanência dos estudantes estrangeiros nas universidades públicas brasileiras, sobretudo, nas universidades federais que concentram cerca de 70% dos estudantes PEC-G.

A compreensão a respeito da dinâmica que envolve as duas políticas públicas (Promisae, política de permanência, e o PEC-G, de mobilidade estudantil) torna-se necessária como instrumento de reflexão a respeito da assistência estudantil adotada pelo Promisae e como objeto importante no fortalecimento do PEC-G desenvolvido nas IES.

A partir do segundo semestre de 2012, o montante dos recursos passou a ser repassado pelo MEC apenas uma vez ao ano para as Ifes. Entre 2012 e 2015, conforme tabela a seguir, houve um acréscimo de recursos orçamentários, bem como de estudantes-convênio a serem atendidos nas Ifes.

**Tabela 3. Orçamento e estudantes-convênio previstos no Promisae (2012 a 2014)\***

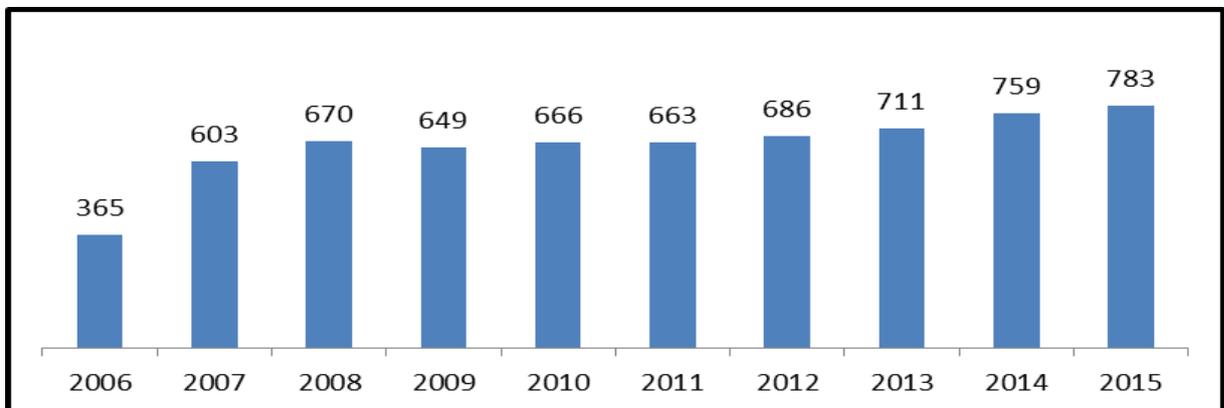
Ano	Quantidade de alunos beneficiados	Orçamento anual do Promisae Previsto	Valores Reais para o Promisae Previstos
2012	686	R\$ 5.068.532,75	R\$ 5.723.691,29
2013	711	R\$ 5.306.904,00	R\$ 5.642.777,95
2014	759	R\$ 5.665.176,00	R\$ 5.665.176,00

\* Os valores reais levam em conta o ano em que foi pago o Promisae até o final de 2014, considerando o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

**Fonte:** Secretaria de Educação Superior – Ministério da Educação Sesu/MEC. Elaboração própria.

Essa mudança permitiu uma melhor repartição do montante total destinado ao Projeto por ano. Assim, foi possível atender, em 2013, mais que o dobro da média de estudantes do período entre 2006 e 2011, em uma proporção de quase um auxílio por estudante, comprovando uma melhoria no alcance do Promisaes a partir das seleções feitas pelas Ifes. Conforme o gráfico 1, até 2015, foram disponibilizados recursos para atendimento a 6.555 estudantes pelo Promisaes, cuja média foi de 641. Em 2015, a tendência contínua ocorrida em 2013 demonstra que o número de atendidos no Promisaes tem crescido, mas a cobertura atual da política não contempla a totalidade dos estudantes-convênio matriculados nas Ifes.

**Gráfico 1. Número de atendidos individualmente do Promisaes no período de 2006 a 2015**



**Fonte:** Secretaria de Educação Superior – Ministério da Educação. Elaboração própria.

O gráfico acima apresenta maior quantidade de auxílios concedidos durante os doze meses em cada ano entre 2006 e 2012, período em que o repasse era mensal e feito pelo MEC às Ifes. Em 2012, no segundo semestre, a discussão orçamentária feita no MEC e no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) para atendimento aos estudantes PEC-G nas Ifes, desenvolvida inicialmente na CGRE, levou em conta o número de estudantes ativos no PEC-G no ano anterior. Por isso, o repasse de recursos orçamentários entre 2013 e 2015 foi feito, mediante a análise no Simec. Observando a quantidade de alunos matriculados nas universidades federais, considerou-se a metade dos estudantes-convênio no ano anterior, até o limite dos valores orçamentários disponíveis para o Promisaes.

Portanto, ao realizarem a seleção, as Ifes consideraram o recurso disponibilizado pelo MEC ao Promisaes via Pnaes. A partir dessas informações repassadas pelo MEC e da disponibilidade orçamentária no SIAFI, as Ifes efetuaram a seleção dos bolsistas Promisaes.

O prazo para as universidades federais fazerem a seleção não ficou atrelado ao período anual ou semestral como nos editais da Sesu/MEC ou nas bolsas do MRE. As Ifes têm maior autonomia para determinar o período das seleções ao Promisaes, desde que os gastos com os

recursos orçamentários, em geral, sejam feitos no ano em que haja a liberação orçamentária para a assistência estudantil.

O Promisaes ao vincular-se a um programa bem maior, o Pnaes, que preconiza atender às várias necessidades de assistência estudantil de todo o corpo discente das universidades federais, deixou de ter uma ação orçamentária própria, e, conseqüentemente, o acompanhamento dos gastos ficou prejudicado.

Ainda sobre os resultados gerais dos estudantes-convênio dos países que receberam o Promisaes, os índices gerais e a média de conclusão no período de 2006 a 2013 dos cursos pelos estudantes-convênio (Anexo 3 desta dissertação) demonstraram alta conclusão (82%), com destaque para os estudantes de São Tomé e Príncipe (88,7%), Paraguai (91,2%) e Gana (97%). Os países com índice 100% apresentaram poucos estudantes participantes do Promisaes (menos de 10 entre 2006 a 2013). Os países que constam como não-disponíveis (N/D) possuem estudantes que ainda não concluíram seus estudos.

Em relação às Ifes, como consta no anexo 4 deste trabalho, a UFSC foi a que apresentou melhores resultados, pois foi à terceira em número total de estudantes (2006 a 2013) e teve um índice de conclusão de 93%, excetuando-se os que ainda cursam ou que não tiveram a situação informada pela coordenação. As outras Ifes com desempenho próximo ao percentual da citada são Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

O índice de conclusão mencionado refere-se apenas aos estudantes-convênio matriculados no período analisado que, em algum momento na fase da graduação, foram contemplados com o Promisaes. Portanto não está atrelada à taxa de conclusão de curso<sup>51</sup>, que segundo esse parâmetro, é de cinco anos, período corresponde à duração média dos cursos de graduação presenciais (CARVALHO, 2011).

### **2.3 A Universidade de Brasília e o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior**

A Universidade de Brasília, criada na década de 1960, idealizada pelo antropólogo, sociólogo, gestor e político Darcy Ribeiro, primeiro reitor da universidade, tinha como proposta permitir a difusão de um centro acadêmico com a finalidade de atender à

---

<sup>51</sup> Índice de conclusão: o parâmetro mais adequado para avaliar o desempenho do sistema consiste na taxa de conclusão traduzida na relação entre os concluintes e os ingressantes no quinto ano anterior, cujo intuito é avaliar o fluxo de entrada e saída do sistema de educação superior (CARVALHO, 2011).

administração pública, que se mudava para a na nova capital do Brasil. As primeiras aulas aconteceram em meio às obras desenvolvidas no início dos anos 1960, onde os operários e os primeiros estudantes conviviam na nascente universidade.

A concepção de Darcy Ribeiro, no projeto da UnB, tinha como proposta a criação de um centro no campus universitário voltado para abrigar estudantes e professores estrangeiros. O educador e gestor Anísio Teixeira, que atuou como reitor (19/06/1963 a 13/04/1964), tinha como ideário congregar os saberes brasileiros e latino-americanos. Portanto, a UnB tinha como objetivo um centro de cultura que estimularia o desenvolvimento a partir da capital federal, Brasília, recém-instalada no planalto central brasileiro. Também como algo moderno, deveria integrar-se ao cenário nacional e internacional (SOUSA, 2013).

Essa instituição, fruto do engajamento de intelectuais progressistas interessados em construir uma universidade em sintonia com transformações que a modernidade da década de 1960 trazia à sociedade brasileira, foi pensada por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro para ser uma “instituição experimental, livre para buscar novos caminhos no ensino e na pesquisa e soluções para os problemas nacionais sem, no entanto, descurar-se dos padrões internacionais” (OLIVEIRA; DOURADO; MENDONÇA, 2006, p. 154).

O projeto inicial mencionado por Darcy Ribeiro previa a criação de serviços auxiliares, como o Centro de Assistência Médica, Dentária e a Casa Internacional – destinada a abrigar estudantes estrangeiros, principalmente latino-americanos, aos quais deveria ser reservada certa percentagem de matrículas –, e o setor de habitações de estudantes e professores, além dos diversos serviços públicos indispensáveis a uma cidade universitária (RIBEIRO, 2012).

As propostas pensadas por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro e outros que colaboraram no processo de criação da UnB foram interrompidas pelo Golpe Militar de 1964. A universidade sofreu várias invasões nos anos 1960, seus professores foram perseguidos e demitidos e parte dos estudantes sofreu o arbítrio do regime de exceção vivido pela sociedade brasileira. Cabe destaque a liderança do acadêmico Honestino Guimarães, no meio estudantil brasileiro, que “desapareceu” na luta contra os militares e setores conservadores que estavam no poder.

No processo histórico de luta pela volta à democracia no Brasil nos anos 1980, a UnB adotou o sistema de eleição para reitor, mediante a escolha do MEC, reproduzindo tendência de aprimoramento dos instrumentos de participação social e o caminho para o exercício da cidadania.

A UnB se destaca como a primeira universidade federal que implantou políticas de acesso à população negra (pretos e pardos), fruto das contradições existentes na sociedade visível no espaço universitário, onde, desde a sua fundação, se revelava o predomínio de brancos nos quadros discente e docentes. É bem verdade que a adoção de políticas de ações

afirmativas adotadas na UnB foi fruto de luta de setores engajados da universidade em meio às contradições nela própria existentes, possibilitando políticas públicas de acesso a setores marginalizados no espaço universitário<sup>52</sup>.

Desde o final da década de 1980, a UnB vem recebendo e formando estudantes PEC-G provenientes de países dos continentes latino-americano e africano, tendo contribuído na educação superior de mais de 250 alunos. Atualmente, a universidade conta com cerca de 50 alunos ativos.

Segundo a Assessoria Internacional da Universidade de Brasília (INT/UnB), o órgão responsável pelo acolhimento e acompanhamento dos estudantes-convênio tem, no apoio aos programas de mobilidade acadêmica, periódicos ou permanentes, uma das vertentes de seu projeto de internacionalização. A INT/UnB, por meio de sua Coordenação de Programas Especiais, atua como importante ponto de apoio aos estudantes estrangeiros ingressos via programas governamentais. As ações de apoio aos alunos ingressos via PEC-G são resultado de articulações com os setores envolvidos com o apoio técnico e acadêmico ao aluno de graduação de UnB, tais como a Diretoria de Acompanhamento e Integração Acadêmica – Decanato de Graduação (DAIA/DEG), Diretoria de Desenvolvimento Social – Decanato de Assuntos Comunitários (DDS/DAC), Secretaria de Administração Acadêmica (SAA), além de órgãos e programas – Restaurante Universitário (RU), Hospital Universitário de Brasília (HUB), Programa de Ensino e Pesquisa em Português para Falantes de Outras Línguas (PEPPFOL), atualmente Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiros (NEPPE), institutos, etc. Pretende-se ainda, ampliar a cooperação e interação com as coordenações de graduação dos cursos envolvidos.

Nos últimos quatro anos, o programa de internacionalização da UnB fundamentou-se na proposta acadêmica de universidade conectada com o mundo e capitalizou o interesse estrangeiro em aprofundar seus conhecimentos sobre o Brasil. Com esse objetivo, dinamizou seus principais mecanismos de atuação, a começar pela mobilidade estudantil: os programas Ciência sem Fronteiras, Mobilidade Acadêmica Regional do Mercosul (MARCA), Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), UnB-STF e Programa Madrinha/Padrinho<sup>53</sup> UnB são responsáveis pelo intercâmbio e cooperação internacionais da UnB (A Refundação da UnB – 2008 a 2012 e sítio da UnB).

---

<sup>52</sup> A UnB foi a primeira universidade federal a adotar cotas, com turma inaugural em 2004. Segundo o autor da proposta, Professor Doutor em Antropologia José Jorge de Carvalho, diz: “É uma política para compensar uma longa exclusão. O Brasil tem um passivo de racismo para resolver e, por isso, tem que ter cotas raciais” *Jornal Folha de São Paulo – Primeira federal a adotar cotas, UnB expande sistema para a pós-graduação*, 15/06/2014, pesquisa feita em 08/07/2015.

<sup>53</sup> O Programa Madrinha/Padrinho UnB é um programa coordenado pela Assessoria de Assuntos Internacionais (INT) da Universidade de Brasília, com o objetivo de prestar apoio aos estudantes estrangeiros que chegam à instituição para desenvolver estudos de graduação e pós-graduação. Disponível em: <<http://www.int.unb.br/alunos-unb/padrinhos>>, acesso em: 06 dez. 2015.

Segundo o órgão responsável pelo PEC-G na UnB, a universidade apresenta os seguintes benefícios: oferece aos alunos ingressos via PEC-G, mediante análise de rendimento acadêmico (prioritária) e situação socioeconômica, alimentação subsidiada ao custo equivalente a faixa de baixa renda, nos termos da Resolução da Reitoria nº 50/2007, mediante assinatura semestral de termo de compromisso pelo estudante junto à INT, DDS e RU; reserva de 5% das vagas da Casa do Estudante Universitário nos termos da referida resolução, mediante critérios de seleção específicos; curso de Leitura e Produção de Textos em Língua Portuguesa, disciplina de 04 créditos cujas vagas são oferecidas semestralmente pelo LET/UnB, proporcionando ao aluno a oportunidade de aperfeiçoamento de seu texto e visando, principalmente, à elaboração de trabalhos acadêmicos e monografias; acompanhamento acadêmico e psicológico pelo Serviço de Orientação ao Universitário (SOU), da Diretoria de Acompanhamento e Integração Acadêmica (DAIA), ambos ligados ao Decanato de Graduação (DEG).

Segundo informações prestadas no sítio da AI/UnB: “A UnB associada ao Projeto MEC/Promisae concede auxílio financeiro mensal a estudantes PEC-G. O critério de seleção predominante é o desempenho acadêmico, considerando-se, ainda, a condição socioeconômica do pleiteante”.

Neste trabalho, consta a análise de cinco editais nos períodos de 2013 a 2015, feitos pela INT/UnB. Os processos de convocação elaborados pela universidade seguem as orientações normativas do PEC-G e do Promisae, além dos critérios de seleção adotados pelo MEC e demais rotinas administrativas presentes nas institucionalidades da Ifes – carimbos da SAA, autenticações em cartório, conferências feitas pela INT, declarações requeridas aos cursos de graduação e demais comprovantes quanto à situação migratória, conseguidos no (DPF/MJ) dos estudantes solicitados nos editais analisados<sup>54</sup>.

Com a aplicação de entrevista semiestruturada, instrumento de pesquisa qualitativa, também foram elaboradas cinco questões acerca do Promisae, como política de assistência estudantil desenvolvidas na UnB e sobre a gestão PEC-G a dois servidores da universidade que atuaram em períodos distintos, mas que têm relação direta com as duas políticas públicas. Sobre a responsabilidade da seleção do Promisae repassada às universidades obtiveram-se as seguintes análises:

---

<sup>54</sup> Foram apresentados pela INT/UnB e analisados neste trabalho os seguintes editais: Convocação INT 4/2013; Convocação INT/PEC-G Promisae 2/2014 e Promisae Convocação INT/PEC-G 2º/2015. Foram conseguidos na internet: o Edital 3/2013 e a Convocação INT/PEC-G Promisae 1/2015.

Bom, a minha experiência com o Promisaes vem desde o ano de 2006, quando da implantação do Projeto nas universidades, universidades que aderiram ao PEC-G, em 2006 mais como auxiliar e efetivamente em 2007, em uma coordenadoria de projetos da UnB que envolvia diversos programas de intercâmbio, e ao mesmo tempo, o PEC-G. Aí efetivamente passei a ficar à frente do Promisaes, posteriormente além das seleções, aliás, das pré-seleções que fazíamos na instituição na universidade fui convidado umas duas ou três vezes, se eu não me engano [...] acho que três vezes, sendo que uma eu tive que declinar, mas mandamos outro representante, mas pelo menos três vezes a UnB participou do processo final não é, junto ao Ministério da Educação para seleção de candidatos a bolsa que seriam contemplados para o ano seguinte e para o semestre seguinte. As seleções do MEC foram importantes para dar subsídios e compreender melhor o Programa e o Projeto e em que os dois se entrelaçavam, pois ao mesmo tempo em que tínhamos experiências da universidade, tinha das regiões e isso foi uma troca de informações muito rica, porque no bojo dessas seleções conhecíamos realidades distintas de outras praças e também a forma de trabalhar dessas universidades, que no atacado eram diferentes, mas no varejo eram as mesmas, no trato do nosso público (alunos PEC-G), posteriormente passados, não sei se três ou quatro, cinco anos, quem determina é o MEC passou às universidades a responsabilidade de fazer, não mais a pré-seleção, mas a seleção efetiva, em 2012, se não me engano e quer dizer: decorridos 6 anos, isso é um tempo de maturação muito bom, porque se as universidades que não estavam preparadas tivessem como política apoiar melhor esses programas dá mais incentivos a esses Programas, com certeza estariam preparadas para assimilar, essa, esse novo encargo (né). (Entrevista realizada em de abril de 2015, com servidor da UnB).

Sim. Bom, para mim trabalhando neste Programa fica claro, que é a proximidade com os alunos faz uma diferença grande na forma de avaliação dessas questões, pois nós temos contatos com vários assuntos que o MEC não teria, então temos uma visão da situação real do aluno, então eu acho que isso aí é positivo e as questões de pagamento e a burocracia da tramitação dos processos facilita bastante também, em caso de alguma alteração ou qualquer coisa que tenha que ser feita é mais fácil da gente fazer aqui, do lado deles (estudantes), que o MEC, o que geraria uma omissão de documentos, uma comunicação que atrapalha um pouco o processo, bom é isso. (Entrevista realizada em 30 de julho de 2015, com servidor da UnB).

O ponto de vista dos servidores da UnB parece convergir com as intenções do MEC, apesar dos percalços feitos na transição, pois houve uma prorrogação dos benefícios aos contemplados nos editais feitos em 2011 até o segundo semestre de 2012. Quando as Ifes colocaram em prática a seleção do Promisaes, aconteceram alguns atrasos rotineiros, devido à falta de percepção de algumas universidades quanto à responsabilidade na escolha dos estudantes. Mas o contato diário com as Ifes e as informações repassadas quanto aos valores permitiram que os estudantes-convênio nesses anos continuassem a receber o auxílio estudantil.

Durante a análise dos editais da UnB, percebeu-se que não há referência às normas acadêmicas e de assistência estudantil da universidade, embora durante a seleção tenha em alguns momentos contado com a ajuda dos órgãos responsáveis pela assistência estudantil. As menções feitas restringem-se à Portaria nº 745, de 5 de junho de 2012 e ao Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013, referentes ao Promisaes e ao PEC-G, respectivamente. A quantidade

de auxílios destinados nas seleções realizadas pela instituição está clara na maioria dos editais consultados, mas também fica expresso que a responsabilidade dos recursos está atrelada aos repasses feitos pelo MEC.

Os editais consultados, desde o mais antigo analisado até o ano de 2014, apresentavam, dentre as necessidades descritas pelos discentes, uma pontuação maior àqueles que não dispusessem de meios de manutenção durante permanência na UnB, tendo prioridade na seleção no atendimento ao Promisaes.

Alunos candidatos em situação de extremo risco de saúde e/ou vulnerabilidade social terão seus processos analisados com prioridade máxima pela comissão, após análise socioeconômica feita pelo órgão responsável na Instituição, podendo ser-lhes atribuído o auxílio em sua totalidade de concessão (seis meses) ou parcialmente (três meses), dentro do número de vagas total disponível (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2015).

Durante a fase recursal, prevista em quase todos os editais, exceto no edital de convocação INT/PEC-G Promisaes nº 1/2015, consta um critério curioso e que demonstra situações de conflito: “Não serão considerados recursos apresentados de forma ilegível ou que contenham teor ofensivo aos membros da Comissão de Seleção ou servidores da UnB” (Universidade de Brasília, ano 2013a, 2013b, 2014a, 2014b).

A apresentação de documentação incompleta talvez ocorra por falta de informações claras aos estrangeiros ou ignoradas pelos discentes, gerando situações de conflito. Durante as entrevistas aplicadas aos servidores da AI/UnB, foi relatada a necessidade de maior cuidado com os estudantes-convênio, demonstrando uma preocupação em aprimorar o atendimento ao PEC-G. A UnB lançou, em 2012, a Resolução do Conselho Universitário nº 1/2012, que estabeleceu as Diretrizes de Convivência Universitária, para assegurar que a universidade cumpra suas funções de ensino, pesquisa e extensão. A normativa regulamenta os papéis sociais, os relacionamentos estruturais, as responsabilidades individuais, os limites de autoridade e os requisitos exigidos dos membros da comunidade universitária.

Nos editais apresentados nos anos de 2013 e 2014, uma maior averiguação feita nas seleções foi adotada pela AI/UnB, ao solicitar declaração de extratos bancários e a comprovação de depósitos em quaisquer contas dos discentes que pleiteavam o Promisaes, inclusive depósitos feitos por meio de serviços de transferências monetárias internacionais.

No início de maio deste ano, a convite da INT/UnB, foi aplicado o questionário aos discentes do PEC-G que será explicado a seguir. Foram recorrentes os comentários feitos pelos servidores da INT/UnB sobre a apresentação de documentações falsas no processo

seletivo ao Promisaes. Essa preocupação existe desde os tempos em que as seleções eram feitas no MEC e constam dentre os critérios para a suspensão do auxílio no artigo 7º, inciso VII, da Portaria nº 745/2012<sup>55</sup>. É provável que as solicitações de extratos bancários que desagradam tanto os estudantes-convênio da UnB, tenham sido adotadas pelo setor responsável a fim de coibir transgressões feitas por uma minoria. Em conversas com os discentes durante a aplicação do questionário e nas reuniões, essas situações são refutadas pelos estudantes-convênio da universidade.

As situações de tensões demonstradas nos editais do Promisaes revelam que a convivência entre o setor responsável pelo PEC-G na UnB e os estudantes-convênio nem sempre ocorreram de maneira harmoniosa. Provavelmente isso explique o fato de assuntos relativos a esse programa, como desligamentos de estudantes-convênio, terem sido tratados por outros setores que não respondam pelo programa de cooperação. O caminho a se buscar e aprofundar talvez seja a construção de entendimentos na universidade, ouvindo e dialogando, inclusive, com a participação dos atores institucionais, descritos nesta dissertação.

Segundo a INT/UnB, desde o final da década de 1980, a UnB vem recebendo e formando estudantes PEC-G provenientes de países dos continentes latino-americano e africano, tendo formado mais de 250 alunos. Em 2012, a universidade apresentava 72 alunos, durante o primeiro semestre de 2015, e, de acordo com pesquisas feitas no Simec e dados fornecidos pela instituição, esta tem 50 estudantes ativos. É importante destacar que os números variam em função das formaturas, desligamentos e transferências.

Segundo a INT/UnB, que faz a seleção do Promisaes na UnB e divulga a lista dos classificados, o pagamento da bolsa é feito pelo Decanato de Gestão de Pessoas (DGP), responsável pelo repasse aos estudantes-convênio.

---

<sup>55</sup> “Art. 7º O estudante-convênio selecionado pela Ifes ao Promisaes terá seu auxílio financeiro suspenso nos seguintes casos: I – Conclusão do curso na Ifes; II – Desligamento do PEC-G; III – Evasão da Ifes por parte do beneficiário; IV – Reprovação por falta no semestre anterior à seleção e durante a vigência do auxílio; V – Matrícula em menos de quatro disciplinas (ou 16 créditos) por semestre; VI – Trancamento geral de matrícula, com exceção de casos de doença grave do beneficiário ou de familiares; VII – Falsidade de documento e/ou informação prestada pelo beneficiário, constatada em qualquer momento pelos coordenadores do Projeto e (ou) pelos órgãos de controle; VIII – Substancial mudança de condição socioeconômica do beneficiário, que comprometa a observância das prioridades do Promisaes e seus documentos de referência; IX – Pedido de desligamento do Promisaes por parte do beneficiário; X – Decisão judicial; XI – Falecimento do beneficiário; XII – Se o estudante exercer qualquer atividade remunerada (exceto as voltadas para fins curriculares e de iniciação científica) ou passar a receber outro auxílio financeiro do governo brasileiro; XIII – Transferência para IES não atendida pelo Promisaes; XIV – Não atualização de prorrogação de visto anual junto a Polícia Federal”. (BRASIL, 2012).

A UnB, de 2006 até o primeiro semestre de 2015, recebeu recursos para atendimento a 488 estudantes-convênio no Promisaes. Segundo pesquisa<sup>56</sup> realizada, no período do início da política de assistência estudantil até o ano de 2013, 80% dos estudantes-convênio que receberam o auxílio se formaram no Brasil – Anexo 4.

Durante a elaboração desta pesquisa, a fim de mensurar a gestão dos gastos relativos ao Promisaes com sua vinculação ao Pnaes (2012 a 2014), mediante o fornecimento de Plano Interno (PI) e Plano de Trabalho (Ptres) vinculados à Ação Orçamentária 4002, as informações relativas à execução orçamentária e financeira na UnB foram apuradas, com a colaboração da universidade.

**Tabela 4. Execução Orçamentária e Financeira do Promisaes na UnB (2012 a 2014)\***

Ano	Descentralização Líquida <sup>57</sup>	Provisão Recebida <sup>58</sup>	Despesa Empenhada <sup>59</sup>	Despesa Executada	Valores Pagos	Valores Pagos Reais	Crédito Disponível <sup>60</sup>
2012	R\$ 301.204,82	R\$ 301.204,82	R\$ 301.204,82	R\$ 301.204,82	R\$ 270.570,00	R\$ 305.543,88	
2013	R\$ 276.168,00	R\$ 276.168,00	R\$ 276.168,00	R\$ 276.168,00	R\$ 276.168,00	R\$ 293.646,67	R\$ 301,25
2014	R\$ 268.704,00	R\$ 268.704,00	R\$ 268.704,00	R\$ 268.704,00	R\$ 245.068,00	R\$ 245.068,00	R\$ 68,87

\* Os valores reais levam em conta o ano em que foi pago o Promisaes até o final de 2014, considerando o (IPCA).

**Fonte:** Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Elaboração própria.

As variações quanto aos valores empenhados e pagos estão relacionadas à execução orçamentária e financeira do Promisaes na UnB. No ano de 2013, os valores se adequaram de acordo com o liberado pelo MEC. Os dados apresentados na tabela acima demonstram a diminuição nos valores reais nos anos da série apresentada. As mudanças se explicam em razão da redução dos discentes do PEC-G na UnB, por motivos relacionados a formaturas e

<sup>56</sup> Pesquisa feita pelo consultor Rafael Pinto Duarte, por meio do Projeto OEI/BRA/10/002 – Atualização dos Processos de Gestão e Avaliação de Políticas e Programas de Educação Superior no Brasil – Termo de Referência nº 3.029 / Edital nº 47/2014. Na análise feita nos dez editais lançados pelo MEC no SIMEC até 2013 e nas informações prestadas pela INT/UnB (2014 até o primeiro semestre de 2015), foram atendidos pelo Promisaes 488 estudantes-convênio.

<sup>57</sup> As descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (válido a partir do exercício de 2013 – Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012, 5ª edição).

<sup>58</sup> Quando a descentralização envolver unidades gestoras de um mesmo órgão, tem-se a descentralização interna, também chamada de provisão. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (válido a partir do exercício de 2013 – Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012, 5ª edição).

<sup>59</sup> Para o setor público, é de vital importância, pois é a lei orçamentária que fixa a despesa pública autorizada para um exercício financeiro. A despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (válido a partir do exercício de 2013 – Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012, 5ª edição).

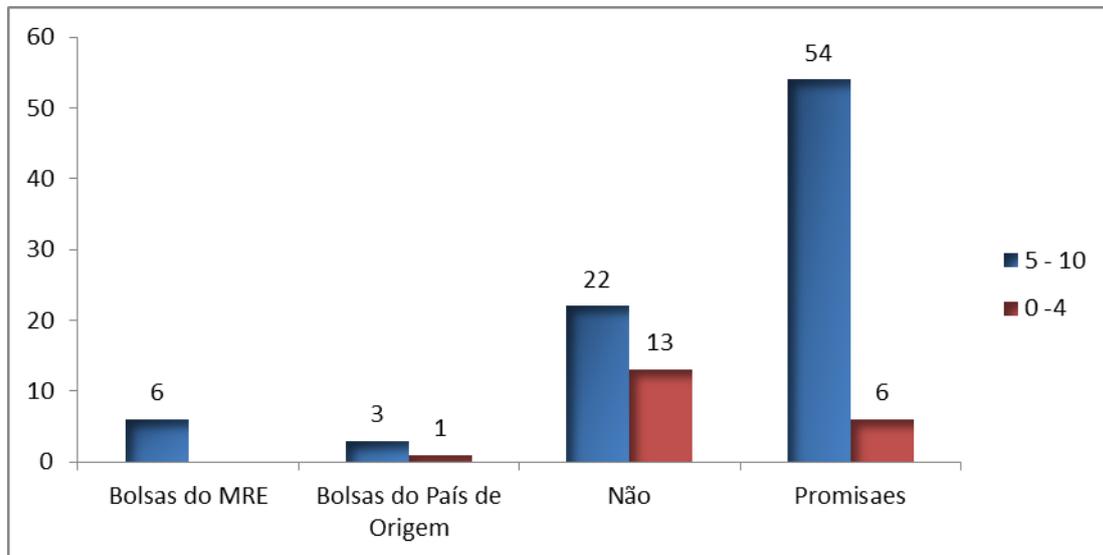
<sup>60</sup> No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (válido a partir do exercício de 2013 – Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012, 5ª edição).

desligamentos durante a primeira fase da educação superior. No início do Promisaes, a UnB chegou a ter cerca de 110 estudantes-convênio; durante a aplicação do questionário foram computados como ativos 50 discentes.

Sobre a situação acadêmica dos discentes do PEC-G na UnB, em consulta realizada no Simec, dentre 105 estudantes-convênio cadastrados (matriculados e não matriculados) durante a realização deste estudo a universidade, aproximadamente 50 discentes eram ativos, ou seja, estavam matriculados. Constatou-se que o número de discentes que receberam o Promisaes apresentou resultados positivos, em relação ao rendimento acadêmico, conforme gráfico a seguir. As “bolsas” descritas no quadro referem-se às discutidas neste trabalho.

Na UnB o índice de rendimento acadêmico leva em conta o número de disciplinas obrigatórias trancadas, as optativas trancadas e o número das matriculadas. A menção<sup>61</sup> nessa universidade varia de 0 a 5. No Simec, os valores são multiplicados por 2, para se adequar a maioria das IES, onde o critério é de 0 a 10 – consideraram-se as notas (0 a 4) e (5 a 10).

**Gráfico 2 - Rendimento acadêmico dos estudantes-convênio na UnB (2006 a 2015<sup>62</sup>)**



**Fonte:** Secretaria de Educação Superior – Ministério da Educação. Elaboração própria.

No gráfico acima, dentre os estudantes que receberam o Promisaes, 51,42 % apresentaram bom rendimento acadêmico e 5,7% apresentaram rendimento abaixo do esperado. Os que receberam as bolsas do MRE, todos com índice favorável, correspondem a

<sup>61</sup> Na UnB, o peso da menção relativa à nota do discente é o seguinte: peso da menção (SS=5, MS=4, MM=3, MI=2, II=1, SR=0). Disponível em: <unb.br/administracao/decanatos/deg/downloads/index/guia\_calouro\_1\_2012.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

<sup>62</sup> O período abordado não contempla todos os discentes contemplados pelo Promisaes, mas somente os estudantes informados pela UnB por meio do Simec, instrumento adotado pela Sesu para acompanhamento dos alunos nas IES.

5,7%; 2,9% os que receberam bolsas do país de origem ficaram com índice para aprovação e 0,95% abaixo. Mesmo dentre os que não receberam bolsas, 20,95% tiveram resultados para aprovação e 12,4% apresentaram rendimento entre 0 a 4. Resumindo: dentre os discentes descritos, 81% obtiveram nota entre 5 a 10 e 19% entre 0 a 4.

## **2.4 A percepção dos estudantes-convênio sobre o Promisae e o PEC-G na UnB**

Nos meses de maio a junho de 2015, foi aplicado um questionário aos estudantes-convênio da UnB, com o objetivo de verificar como o Promisae tem atuado como política pública de permanência nessa universidade. A pesquisa contou inicialmente com a colaboração da Assessoria Internacional da Universidade de Brasília (INT/UnB), que convocou os estudantes para conversar sobre o relatório de atividades semestrais, e demais assuntos relativos ao PEC-G/Promisae e à vida universitária na UnB.

Nesse primeiro encontro, com apoio da UnB, foram preenchidos 28 questionários. Posteriormente, mediante convocação feita pelo pesquisador por meio de e-mail e telefonemas aos estudantes, foram aplicados mais 7, totalizando 35 alunos ativos que responderam o instrumento de pesquisa. Considerando o total de cerca de 50 alunos ativos, obteve-se 70% de respostas dos estudantes-convênio matriculados na instituição.

O contato com os estudantes PEC-G, durante a pesquisa, por meio de conversas informais, permitiu captar nas questões, que vão além das dificuldades encontradas pelos acadêmicos no Brasil, a obstinação dos discentes em se graduar no Brasil, longe de suas famílias.

O questionário foi composto por treze perguntas, onze fechadas e duas abertas (anexo 5). As questões fechadas apresentaram indagações sobre: sexo, continente seguido do país, idade, raça/cor (critérios do IBGE) e suficiência do valor declarado na candidatura ao PEC-G. Inquiriu-se também sobre se o estudante é beneficiário de alguma modalidade de bolsa e qual a importância da bolsa para a sua formação; e se o estudante trabalha ou trabalhou na graduação e, caso tenha trabalhado, se a atividade exercida estava ligada à área de formação na universidade.

Ainda foi perguntado aos discentes sobre a maior dificuldade encontrada durante a graduação, com espaço para respostas abertas. Inquiriu-se sobre se o estudante teria condições de concluir a graduação sem o Promisae, se pretendia retornar ao seu país após a graduação e, por último, uma questão aberta sobre a experiência em fazer a graduação no Brasil pelo PEC-G/Promisae. As percepções dos estudantes da UnB que participaram da pesquisa, expressas nas questões abertas, estão ao longo desta seção.

Na tabela a seguir, consta o número de estudantes-convênio, correspondendo ao total de 35 alunos, com o predomínio de discentes do continente africano e do sexo masculino. O percentual dos entrevistados por sexo detectado foi de 20% para feminino e 80% para masculino. Dentre os entrevistados, houve o predomínio de africanos, com 89%; latinos, com 9%; e asiáticos, com 3%.

**Tabela 5. Divisão dos entrevistados por sexo e país na UnB**

<b>Sexo do entrevistado</b>	<b>Contagem por País</b>
<b>Feminino</b>	<b>7</b>
Cabo Verde	1
Camarões	1
Cuba	1
Gana	1
Guiné-Bissau	2
Rep. Dem. do Congo	1
<b>Masculino</b>	<b>28</b>
Angola	7
Benim	3
Bolívia	1
Cabo Verde	2
Gana	1
Guiné-Bissau	4
Moçambique	1
Nigéria	1
Peru	1
Rep. Dem. do Congo	6
Timor Leste	1
<b>Total</b>	<b>35</b>

**Fonte:** Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Na tabela 6 constam parâmetros referentes à idade dos estudantes-convênio entrevistados que figura entre os jovens e adultos jovens de acordo com os conceitos demográficos adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A faixa etária foi questionada, considerando as regras descritas no Protocolo PEC-G – foram cinco protocolos<sup>63</sup>, que consistiam no entendimento dos órgãos responsáveis pelo programa de

<sup>63</sup> Em 03 de janeiro de 1967, o PEC-G teve seu primeiro instrumento normativo e, em 1974, ocorreu a assinatura do segundo protocolo PEC-G. Nesse período, houve uma significativa mudança, pois o programa deixou de restringir-se aos países latino-americanos. O terceiro protocolo, em 10 de novembro de 1986, teve dentre suas características marcantes a definição do tempo de permanência dos estudantes-convênio na graduação. O quarto protocolo, foi assinado em 1993 e resultou de debates, atendendo a sugestões de uma comissão *ad hoc*, formada pelos coordenadores do PEC-G da Unicamp, UnB, UFSM e UFRN “com a finalidade de analisar o desempenho

cooperação no MEC e no MRE. O ingresso no programa de cooperação educacional deveria ser, preferencialmente, até os 25 anos; a atual normativa que regula o PEC-G, o Decreto nº 7948/2013, orienta a candidatura, preferencialmente, entre 18 anos e 23 anos. Portanto, diminuiu-se a faixa etária dos selecionados ao PEC-G. Durante a tabulação dos dados do questionário 2, estudantes de Guiné-Bissau não responderam à questão. Assim, a prevalência do grupo formado por maiores de 25 anos reflete aqueles que ingressaram antes de 2013.

Dentre os pesquisados, 34% figuram no grupo dos pertencentes aos discentes que têm entre 18 a 24 anos de idade; 60% referem-se aos que têm 25 anos ou mais de idade; e os dois discentes que não revelaram a faixa etária equivalem a 6%.

**Tabela 6. Faixa Etária por país dos entrevistados na UnB**

Países dos Estudantes-Convênio	18 a 24 anos	25 anos ou mais
Angola	1	6
Benim	1	2
Bolívia	1	
Cabo Verde	2	1
Camarões	1	
Cuba		1
Gana	1	1
Guiné-Bissau		4
Moçambique	1	
Nigéria		1
Peru		1
Rep. Dem. do Congo	4	3
Timor Leste		1
<b>Total Geral</b>	<b>12</b>	<b>21</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Nos depoimentos das questões abertas, os estudantes-convênio ressaltaram outros problemas além da questão socioeconômica. Quando perguntados sobre a maior dificuldade encontrada durante a graduação, obtiveram-se os seguintes relatos:

Dificuldade de sair para se divertir com os amigos, é difícil fazer amigos, também tive muitas saudades dos familiares por causa de falta de meios para ir visitar lhes [sic]. Há

acadêmico dos participantes do PEC-G”. Nesse momento, a gerência do Programa retornou à atual Sesu. O quinto protocolo PEC-G, assinado em março de 1998, cujo objetivo era elevar ainda mais a qualidade do Programa, adota o termo de adesão, com a participação da Sesu, assessorada por uma comissão indicada pelo Fórum de Pró-Reitores de Graduação, a obrigatoriedade de aprovação no exame do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras), o recebimento do diploma junto à Embaixada brasileira, e com menção ao estatuto do estrangeiro – Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (BRASIL, 2000).

também outra dificuldade relacionado a mudança de curso, existe vários cursos que não aceitam a mudança de aluno de PEC-G. Peço que a universidade permita que o aluno faça o curso da sua preferência porque se a pessoa não faz o que quer mais tarde pode ser obrigado a fazer outro curso. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

Manutenção no Brasil com relação a livros, alimentação e tantas outras coisas. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

Entre essas dificuldades citadas à cima [sic], a gente passa por muitas outras dificuldades. No meu ponto de vista o fato de morar em Brasília que é uma cidade extremamente cara; e também conhecida por ser fria em termo [sic] de relações interpessoais. A minha principal dificuldade é o custo de vida bastante elevado na cidade em que vivemos. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes convênio da UnB em maio de 2015).

A minha maior dificuldade está sendo vivenciada neste terceiro semestre porque estou sobre diferentes nomes de comida [sic] e isso está me desanimando muito, até estou já pensando em mudar de curso. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

Falha no esclarecimento das regras e realidade do PEC-G no Brasil nos países de origem. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes convênio da UnB em maio de 2015).

Prezados, Em relação às dificuldades, eu por exemplo, estou mal de saúde desde segunda-feira dia 27 de abril. Estava na faculdade quando comecei a sentir-me muito mal na cabeça e no resto das partes do corpo. Recorri-me ao HUB, tive que esperar 5 a 6 horas antes de ser atendido e apenas foram feitas duas injeções, nenhum exame foi feito, e desde então estou sem me sentir melhor. Resolvi ir ao INT, mas infelizmente, apenas indicaram para eu ir num posto da UPA, e isso foi ontem como indicado, porém passei horas antes de ser informado depois que não havia médico para atender. E ainda tive que ir para casa sem solução, sem saber até o momento do que estou sofrendo. Isso faz com que não consiga estudar e nem". (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

O governo de meu país é ausente se precisar ajudar [sic] muitas embaixadas dos países que pertencem ao programa PEC-G, desconhecem da cooperação e não têm como ajudar em caso de processar auxílio. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

**Tabela 7. Dificuldades apresentadas pelos Estudantes-Convênio entrevistados na UnB**

	Africanos	Americanos	Asiáticos	Total Geral
Adaptação à rotina de estudos	4	1		5
Moradia e subsistência	21	2	1	24
Outros	4			4
Relacionamento com os brasileiros	2			2
<b>Total Geral</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>35</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Na tabela 7, a principal dificuldade apresentada pelos estudantes foi a de moradia e subsistência, correspondendo a 69% das preocupações dos discentes entrevistados, 14% revelaram a dificuldade relativa à adaptação à rotina de estudos, 6% externaram problemas de relacionamento com os brasileiros e 11% revelaram outros problemas não elencados no questionário.

Na questão acima foi agregada uma pergunta aberta, na qual os estudantes reforçaram suas percepções sobre os problemas encontrados durante a graduação. As respostas abertas ressaltam os desafios relacionados às questões da assistência estudantil como saúde, às relações interpessoais, à língua portuguesa falada no Brasil, às dificuldades de adaptação aos estudos, às regras do PEC-G e à ausência de apoio das embaixadas.

**Tabela 8. Percepção sobre o valor necessário no Termo de Responsabilidade Financeira durante a candidatura ao PEC-G – entrevistados na UnB**

Países dos Estudantes-Convênio	Insuficiente	Suficiente	Total Geral
Angola	7		7
Benim	2	1	3
Bolívia	1		1
Cabo Verde	2	1	3
Camarões	1		1
Cuba	1		1
Gana	1		2
Guiné-Bissau	4	1	6
Moçambique	1		1
Nigéria	1		1
Peru	1		1
Rep. Dem. do Congo	4	3	7
Timor Leste	1		1
<b>Total Geral</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>35</b>

**Fonte:** Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Nos processos seletivos do PEC-G<sup>64</sup>, consta, dentre os critérios, a capacidade de manutenção no Brasil. O documento apresentado pelo candidato é chamado de termo de responsabilidade financeira, no qual o candidato, ao vir estudar no Brasil, declara o compromisso, juntamente com sua família ou órgão responsável, pelo financiamento do estudante durante toda a graduação no Brasil, enviando os valores requeridos nas seleções do PEC-G.

<sup>64</sup> Edital de Convocação nº 17, de 09 de maio de 2014 – Processo seletivo 2015 para ingresso no PEC-G – 3. Dos requisitos para candidatura: 3.1.3. que apresente Termo de Responsabilidade Financeira, por meio do qual afirme dispor de um mínimo equivalente a US\$ 400,00 (quatrocentos dólares norte-americanos) mensais para custear as despesas com subsistência no Brasil durante o curso de graduação.

Na tabela 8, os 35 estudantes-convênio que participaram do questionário opinaram sobre a renda como requisito na seleção ao PEC-G: 27 discentes declararam insuficiente o valor requerido na seleção ao PEC-G, correspondendo a um percentual de 77%; 6 estudantes (17%) declararam suficiente para se manter no Brasil; e 2, ou 6%, dos estudantes-convênio de Guiné-Bissau e Moçambique não responderam esse quesito. A capacidade financeira declarada durante a seleção ao PEC-G não respondeu aos desafios que os discentes encontraram durante o tempo de estudos na graduação.

Em relação à capacidade de subsistência no Brasil, corrobora em parte Subuhana (2008):

Os estudos desses universitários são financiados por seus próprios pais e parentes, Organizações Não-governamentais (ONGs), pelos Governos dos países de origem (via ministérios), pelo Governo Brasileiro pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, fundação ligada ao Ministério da Educação e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, agência ligada ao Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (CAPES/MEC, CNPQ/MCTi), bem como por empréstimos bancários” (SUBUHANA, 2008, p. 3 e 4).

As observações feitas por Subuhana (2008) envolviam os estudantes do PEC-G e do Programa Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG)<sup>65</sup>. No segundo programa, os discentes recebem bolsas para efetuarem a pós-graduação no Brasil. Atualmente, o CNPQ concede bolsa mensal no mesmo valor da oferecida aos estudantes brasileiros, ou seja, R\$ 1.500,00 para mestrado, com duração máxima de 24 meses; e a CAPES concede ao estrangeiro do PEC-PG, o valor de R\$ 2.200,00 para doutorado, por, no máximo, 48 meses.

Os programas PEC-G e PEC-PG são diferentes: enquanto, na pós-graduação, a cooperação tem funcionado numa perspectiva de acesso, inclusive permitindo a manutenção dos discentes com bolsas durante os seus estudos, na graduação, a lógica não é a mesma, pois o discente não recebe apoio desde o ingresso, necessitando iniciar os estudos para depois concorrer ao Promisaes ou ser atendido por alguma outra política de assistência estudantil desenvolvida nas IES.

O trabalho desenvolvido por Subuhana (2008) foi realizado com os estudantes que estavam localizados em São Paulo, entre 2006 e 2007. Segundo o autor:

---

<sup>65</sup> O PEC-PG, administrado conjuntamente pelo Departamento Cultural (DC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), constitui atividade de cooperação educacional exercida entre países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém Acordo de Cooperação Educacional, Cultural ou de Ciência e Tecnologia.

Em razão de serem contingentes relativamente pequenos e de difícil acesso, mesmo para outro africano, quantificá-los pode conduzir a resultados pouco expressivos. Assim, de modo muito geral e, somente com relação aos efetivamente entrevistados, pode-se afirmar que em termos de origens sociais, os pais e parentes desses estudantes são, em sua maioria, membros de altos escalões do governo (como ministros e governadores, por exemplo), empresários, funcionários dos setores públicos, privado e de ONGs, ou seja, de famílias de alto status socioeconômico e político. Os poucos filhos de camponeses ou de funcionários que auferem salários baixos conseguem entrar no Brasil para prosseguirem com seus estudos universitários através de bolsas de estudos, basicamente em nível de pós-graduação (mestrado e doutoramento) (SUBUHANA, 2008, p. 04).

Na pesquisa desenvolvida nesta dissertação, não foi feita nenhuma pergunta sobre a origem socioeconômica dos entrevistados. Portanto, não se pode afirmar que todos os estudantes ou a maior parte deles são pertencentes a alguma elite econômica em seus países. Mesmo com os critérios solicitados nas seleções do PEC-G, de manutenção durante a graduação de (US\$ 300/500) mensais, cumpre mencionar que os governos de Cabo Verde, Angola e São Tomé e Príncipe financiam grupos de estudantes vinculados aos programas desses países<sup>66</sup>. Essa observação fez-se pertinente, porque durante a análise socioeconômica dos estudantes-convênio atendidos pelo Promisaes nas seleções ao auxílio, surge o desafio de avaliar a condição social e econômica de estudantes estrangeiros, portanto, de realidades diferentes das vividas no espaço universitário brasileiro.

Na graduação, é comum ocorrer à falta de recursos financeiros dos estudantes-convênio, provavelmente em função de perda de emprego, mudanças políticas em seus países, falecimento, doença ou vários motivos de ordem pessoal que por vezes impedem o responsável declarado na candidatura ao PEC-G, ou problemas econômicos dos países que impedem a continuidade da ajuda aos estudantes-convênio durante os anos de estudos no Brasil (arquivos no MEC<sup>67</sup>).

A atual normativa, Portaria nº 745, de junho de 2012, do Promisaes concilia a possibilidade de acúmulo de bolsas de iniciação científica e as destinadas aos fins curriculares. No entanto, o artigo 7º, que trata da suspensão do auxílio, também menciona a proibição de recebimento de outro auxílio financeiro do governo brasileiro e reforça da vedação do estudante-convênio em exercer qualquer atividade remunerada.

---

<sup>66</sup> O governo de Cabo Verde desenvolve programa de bolsas, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Fundação Cabo-Verdiana de Acção Social Escolar (Ficase). Em Angola, por meio do Instituto Nacional de Gestão de Bolsas de Estudo (Inagbe) e do Ministério do Ensino Superior.

<sup>67</sup> Frequentemente as IES consultam o MEC e o MRE a fim de averiguar a ausência de ajuda para a manutenção do estudante no Brasil, declarada pelo responsável financeiro durante a candidatura ao PEC-G.

O agente público, ao elaborar o artigo, pensou em evitar o acúmulo das bolsas concedidas pelo MRE e adequar ao Decreto nº 7.948/2013, que regula o PEC-G. No artigo 13, a segunda normativa tem relação com a Lei nº 6.815, de agosto de 1980, conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”, que veda o exercício de qualquer atividade remunerada para os portadores do visto de estudante<sup>68</sup>.

A condição de estudante estrangeiro impõe uma situação delicada que envolve os estudantes-convênio e a sua fase de permanência no País. É responsabilidade do estudante-convênio a renovação do visto e o pagamento das taxas<sup>69</sup> para obtenção da situação regular no Brasil, e é responsabilidade da IES vinculada ao PEC-G observar a situação consular do discente no ato de renovação de matrícula.

**Tabela 9. Bolsas durante a Graduação<sup>70</sup> – entrevistados na UnB**

Países	Nenhuma bolsa	Bolsas do MRE	Bolsas do País de origem	Moradia estudantil	PIBIC <sup>71</sup>	Promisae
Angola	1	2	2	1		5
Benim				1		3
Bolívia	1					
Cabo Verde	1					2
Camarões				1		1
Cuba						1
Gana						2
Guiné-Bissau				3		6
Moçambique	1					
Nigéria						1
Peru						1
R. Dem. do Congo				2	1	7
Timor Leste			1			1
<b>Total Geral</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>30</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

<sup>68</sup> Visto Temporário IV – Estudante: Para estudantes de cursos regulares (ensino fundamental, médio, superior, pós-graduação). Aos portadores de visto de estudante é vedado o exercício de atividade remunerada, sob pena de multa, notificação ou ainda de deportação. O visto possui validade de até 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, por sucessivas vezes, enquanto durar o curso. O pedido de prorrogação deve ser autuado junto ao Departamento de Polícia Federal ou no Protocolo Geral do Ministério da Justiça, em até 30 (trinta) dias antes do término da estada (Lei nº 6.815/80, art. 13, inciso IV).

<sup>69</sup> Pedido de Prorrogação de Prazo de Estada – R\$ 110,44 e Carteira de Estrangeiro Primeira Via – R\$ 204,77. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/servicos/estrangeiro/prorrogacao-de-prazo-de-estada-de-visto-temporario-iv-estudante>>. Acesso em: 28 ago. 2015).

<sup>70</sup> Em alguns casos, os estudantes receberam dois tipos de auxílios, ou, em algum momento, receberam o Promisae, mas atualmente recebem outra bolsa.

<sup>71</sup> Programa de Iniciação Científica da Universidade de Brasília (ProIC/UnB), política pública desenvolvida pelo Conselho Nacional Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Pibic-AF/CNPq).

Os estudantes-convênio que responderam ao questionário, em alguns casos, não estavam recebendo do Promisaes, mas já foram contemplados pelo projeto na graduação. As bolsas do MRE não são acumuláveis com as demais políticas de permanência adotadas nas IES, ligadas ao PEC-G, mas, no Promisaes, podem acumular com as bolsas de iniciação científica, ficando a critério das Ifes administrarem o Promisaes com outro benefício de assistência estudantil. Para o MEC, o necessário é que haja o maior número de estudantes atendidos por políticas de assistência estudantil.

Na tabela 9, quando inquiridos sobre as bolsas, os estudantes-convênio da UnB apresentaram as seguintes porcentagens: nenhuma bolsa, 11%; bolsas do MRE, 6%; bolsas do país de origem, 9%; auxílio moradia, 23%; e Promisaes, 86%. Dentre os entrevistados, 5, ou seja, 14% dos estudantes-convênio não receberam o Promisaes.

A necessidade de uma educação superior em uma economia global desperta interesse de muitos estrangeiros que se dirigem ao Brasil e encontra no PEC-G a possibilidade de graduação, lembrando que o contato com uma cultura estrangeira nem sempre ocorre de maneira harmoniosa. Por vezes, os diversos olhares entre os brasileiros e os estudantes estrangeiros perpassam a convivência destes no meio universitário marcado por preconceitos, e, em alguns casos, por racismo.

Os motivos de queixas mencionadas por diversos estudantes-convênio na graduação realizada no Brasil estão relacionados à saudade da terra natal despertam novos sentimentos de identidades<sup>72</sup> entre os estudantes africanos e latinos pertencentes ao Programa (MOURÃO, 2003; AMARAL, 2013).

A formação universitária conseguida no Brasil por milhares de estrangeiros na última década, por vezes, é carregada de inúmeros desafios e estranhamentos advindos de percepções de mundo diferentes. Nesse campo, a antropologia social e a percepção que se tem como brasileiros e o olhar frente ao estrangeiro permitem compreender o quanto é conflitante e instigante a convivência no meio universitário de visões diferentes de mundo (GOMES, 2002).

A cordialidade brasileira é questionada frente ao diferente e ao desconhecimento das culturas oriundas de outros países. O pouco entendimento sobre as diversidades africanas e latino-americanas confronta com a simpatia dos brasileiros e as questões mal resolvidas como a herança escravocrata no Brasil e a falta de percepção quanto à identidade étnico-racial por parte da sociedade brasileira.

---

<sup>72</sup> “A identidade é uma realidade sempre presente em todas as sociedades humanas. Qualquer grupo humano, por meio do seu sistema axiológico, sempre selecionou alguns aspectos pertinentes de sua cultura para definir-se em contraposição ao alheio. A definição de si (auto definição) e a definição dos outros (identidade atribuída) têm funções conhecidas: a defesa da unidade do grupo, a proteção do território contra inimigos externos, as manipulações ideológicas por interesses econômicos, políticos, psicológicos, etc.” (MUNANGA, 1994: 177-178).

Acerca das percepções advindas dessa convivência entre estudantes brasileiros e estrangeiros e a mudança de postura dos segundos sobre a suas compreensões identitárias, em consonância com o tema aqui estudado, cumpre mencionar a dissertação “*A gente parece um camaleão*”: (re)construções identitárias em um grupo de estudantes cabo-verdianos no Rio de Janeiro (HIRSH, 2009). O trabalho resultante de uma dissertação de mestrado buscou compreender os processos de (re)construções identitárias vividos por jovens de Cabo Verde que fizeram a graduação no Brasil, muitos dos quais identificados como negros e africanos pelos brasileiros, com entrevistas na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) – primeira instituição de ensino superior a reservar vagas para negros e pardos, junto aos participantes do Programa PEC-G e estudantes cabo-verdianos de outro convênio firmado entre a Universidade Santa Úrsula (particular) e o Ministério da Educação de Cabo Verde.

O texto aborda um breve relato histórico de Cabo Verde, amparado nas mudanças sociais surgidas no arquipélago desde o século XIX e a educação cristã (católica romana) que não valorizou a cultura negra (HIRSH, 2009, p. 73). O corpo como valorização da identidade cultural e a questão racial no Brasil com a adoção das ações afirmativas, fruto dos debates ocorrido nos anos 1990, as categorias raciais presentes no ambiente universitário (pretos e brancos) levam uma ressignificação identitária dos estudantes de Cabo Verde que, anteriormente, não se preocupavam com tal debate, pois tinham uma visão idealizada do Brasil, baseada nas novelas e nos programas de televisão transmitidos em seus países.

**Tabela 10. Critério de cor/raça por país – entrevistados na UnB**

	Branca	Parda	Preta	Sem resposta	Total Geral
Angola			7		7
Benim			3		3
Cabo Verde			3		3
Camarões		1			1
Gana			2		2
Guiné-Bissau			4	2	6
Moçambique			1		1
Nigéria			1		1
Rep. Dem. do Congo			7		7
Timor Leste		1			1
(vazio)	2	1			3
<b>Total Geral</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>35</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Na tabela acima, inquiridos sobre o critério cor/raça, os estudantes do PEC-G da UnB, apresentaram os seguintes percentuais: 6% se declararam brancos, pardos 6%, declararam-se como de cor preta 80%, e 2, ou seja, 6% dos estudantes não responderam ao quesito cor/raça.

Diante dos dados apontados, cumpre uma observação: a universidade com a presença de estudantes africanos e a vivência dos discentes no PEC-G de alguma forma poderia ser utilizada como uma oportunidade de desenvolvimento de projetos de extensão universitária e de ações relativas ao fomento, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, no fortalecimento da Lei nº 10.639/2003, que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nas escolas de ensinos fundamental e médio.

No texto “Tendências e Tensões de Sociabilidade de Estudantes dos Palop em duas Universidades Brasileiras” (SILVA; MORAIS, 2012), discutem, a partir de uma perspectiva etnográfica, tendências e tensões características da sociabilidade de estudantes africanos do PEC-G que foram estudar na UnB e na Universidade de São Paulo (USP), entre 2006 a 2008. Analisam as práticas linguísticas e pedagógicas das universidades e relatam a vivência e as tensões raciais existentes no Brasil. Nos primeiros meses de adaptação no Brasil, muitos estudantes citam a falta de tolerância de vários docentes em suas deficiências linguísticas. Embora oriundos de países em que o português é o idioma oficial do Estado, entre os cabo-verdianos e guineenses, toda a comunicação em seu convívio familiar e de amizades era feito em crioulo (língua franca de 60% da população da Guiné-Bissau, falada também no Senegal e originária do Arquipélago de Cabo Verde).

Levando em conta que esses jovens vão futuramente conformar a elite intelectual cabo-verdiana (em um país em que, segundo o Censo 2000, apenas 1,1% da população têm nível superior), o texto permite um olhar crítico sobre a mestiçagem e a identidade desses estudantes (SILVA; MORAIS, 2012).

Segundo Subuhana (2008):

O “preconceito de cor” e/ou “preconceito racial” é apontado como a principal causa do mal-estar de um número considerável desses estrangeiros, nossos interlocutores, em terras brasileiras. Há que reconhecer que os brancos, alguns mestiços e poucos negros afirmam que não se sentem discriminados por causa do “tom de pele”. (SUBUHANA, 2008, p. 17)

Durante a aplicação do questionário, não ficaram evidentes as queixas relativas a preconceito racial<sup>73</sup> e a racismo<sup>74</sup> que os estudantes tenham sofrido, porém, infelizmente, são

---

<sup>73</sup> O preconceito é um julgamento negativo e prévio dos membros de um grupo racial de pertença, de uma etnia ou de uma religião ou de pessoas que ocupam outro papel social significativo. Esse julgamento prévio apresenta

comuns situações de intolerância e violência a que os estudantes PEC-G são vítimas. Não são incomuns os relatos noticiados pelos coordenadores do PEC-G e denunciados na imprensa que denotam essa situação. Os estudantes, por sua vez, (re)significam suas percepções quanto às questões étnico-raciais, denunciam e militam em ações desenvolvidas no espaço universitário, que lidam e combatem o racismo e o preconceito étnico-racial (MUNGOI, 2006; MOURÃO, 2009; CANDÉ MONTEIRO, 2013; GOMES 2005; AMARAL, 2013).

Ainda, segundo relatos dos estudantes-convênio, citando as dificuldades encontradas durante a graduação na UnB:

Língua portuguesa, custo de vida muito alto. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

A língua, alguns termos muito técnicos usados nas provas e que as vezes têm a tendência de prejudicar. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

A maior dificuldade que eu encontrei no curso até agora é muito, primeiro com dificuldade da disciplina exatas no meu curso, também relacionamento com os brasileiros, isso faz com que cada vez está tomando difícil o curso. Outra coisa também [*sic*] próprio o curso, falam que tem monitores para disciplina de exatas, mas procurei nunca encontrei para tirar as minhas dúvidas. Peço que se tiver como conversar com os coordenadores do curso para averiguar essa possibilidade com os alunos do PEC-G com disciplina exatas. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

Quando escolhi Brasil para fazer a graduação, fiquei muito feliz, cheguei aqui tive a dificuldade moradia e também do dinheiro porque infelizmente o dinheiro que recebia não era muito quando é convertido em reais. Um ano depois comecei a receber o Promisões que me auxiliou muito na minha formação acadêmica, bem com sabemos alguns países da África tem conflito político que faz com que ou às vezes o estudo não receba o auxílio do país ou às vezes atrasa. Uma das dificuldades que eu tive foi a saudade da família. A duração de curso é 4 anos, maioria dos alunos acaba fazendo mais. Gradeço [*sic*] a Universidade e o Projeto Milton Santos pela ajuda durante anos. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB em maio de 2015).

---

como característica principal a inflexibilidade, pois tende a ser mantido sem levar em conta os fatos que o contestem. Trata-se do conceito ou opinião formados antecipadamente, sem maior ponderação ou conhecimento dos fatos. O preconceito inclui a relação entre pessoas e grupos humanos. Ele inclui a concepção que o indivíduo tem de si mesmo e também do outro (GOMES, 2005).

<sup>74</sup> O racismo é, por um lado, um comportamento, uma ação resultante da aversão, por vezes, do ódio, em relação a pessoas que possuem um pertencimento racial observável por meio de sinais, tais como cor da pele, tipo de cabelo, etc. Ele é por outro lado um conjunto de ideias e imagens referentes aos grupos humanos que acreditam na existência de raças superiores e inferiores. O racismo também resulta da vontade de se impor uma verdade ou uma crença particular como única e verdadeira (GOMES, 2005).

**Tabela 11. Relevância do Promisaes – entrevistados na UnB**

Países dos Estudantes-Convênio	Muita	Não Respondido	Pouca	Total Geral
Angola	7			7
Benim	3			3
Bolívia		1		1
Cabo Verde	3			3
Camarões	1			1
Cuba	1			1
Gana	1			1
Guiné-Bissau	4	2	1	5
Moçambique		1		1
Nigéria	1			1
Peru	1			1
Rep. Dem. do Congo	7			7
Timor Leste	1			1
<b>Total Geral</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>33</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Na tabela acima, quando inquiridos sobre a relevância do Promisaes, dentre os 35 estudantes que participaram, 30, correspondendo a 86%, reforçaram a política de assistência estudantil como muito importante para a fase de graduação; 4 estudantes não responderam, refletindo, 11%; e 1 como pouca, gerando um percentual de 3%.

Percebe-se que, nos depoimentos escritos pelos estudantes-convênio, as dificuldades vão além das questões socioeconômicas. Os problemas relacionados à aprendizagem e às relações de convivência, por vezes, ficam evidentes na falta de percepção da presença de um estudante estrangeiro durante toda a graduação, gerando a necessidade de se buscar estratégias para o conhecimento e fortalecimento do PEC-G.

Durante a pesquisa, indagou-se sobre a experiência de estudar no Brasil pelo PEC-G/Promisaes. A imensa maioria dos entrevistados ressaltou como positivo o desafio de fazer a educação superior no Brasil. Alguns inclusive relataram a necessidade de continuar seus estudos com pós-graduação no Brasil ou em outro país, a fim de estarem mais preparados em disputar vagas no mercado de trabalho em seus países.

No sítio *Deutsche Welle*, consta relato que no ano de 2006, estudante-convênio moçambicana foi uma das beneficiadas com o Promisaes na seleção anterior. A discente cursou sociologia na UnB. “Sem a bolsa não teria condições de concluir o curso”, afirmou. A estudante explicou que usava o dinheiro para investir na formação acadêmica e pôde comprar livros e material de estudo para melhorar seu rendimento na universidade.

Adaptar-se a um país diferente, ainda para aqueles que falam o português, impõe diversos desafios. As dificuldades começam desde o desembarque no aeroporto. “A gente chegou no aeroporto perdido e o taxista se aproveitou disso para fazer um trajeto muito mais caro”, lembra o congolês. Lidar com o transporte, encontrar o endereço e conseguir um lugar para morar são alguns dos problemas comuns enfrentados pelos estrangeiros. Estudante de Agronomia na Universidade de Brasília (UnB) desde 2010, contou que o primeiro ano foi muito difícil, principalmente enquanto ainda aprendia o português (Sobram vagas para estudantes estrangeiros no Brasil – África – *Deutsche Welle* em DW\_de 30\_07\_2012.htm/ pesquisa em 28 de março).

Em episódios mais graves, há relatos de gente que testemunhou ou diz ter sido vítima de racismo. A própria UnB foi palco de um atentado em 2007, quando um grupo de jovens invadiu o alojamento estudantil da universidade e ateou fogo em portas de apartamentos onde viviam estudantes africanos. Ninguém ficou ferido. A segurança foi reforçada e a Polícia Federal constatou o incêndio criminoso. Mas estudantes contam também que insultos verbais são comuns. Em março de 2012, um jovem de 26 anos que pregava o racismo na internet e já havia sido condenado pelo crime em 2009 foi preso após a polícia descobrir que ele planejava um atentado com fuzil no campus.

O episódio de 2007 na UnB resultou em um programa de combate ao racismo e à xenofobia. A resposta foi uma das iniciativas do Centro de Pesquisa e Convivência Negra da universidade, criado em 2005, para promover a integração e a adaptação desses novos alunos. Outras universidades também possuem departamentos, atividades e eventos que servem de apoio aos estudantes.

Mesmo assim, os estudantes relatam problemas. Segundo eles, é comum o atraso no pagamento da bolsa. O MEC informa que a verba é repassada às universidades no início de cada ano e elas são responsáveis por administrar o benefício. Já o MRE, que também oferece bolsas, explica que a ajuda é um incentivo e funciona como prêmio aos alunos. O Itamaraty lembra que os estudantes assumem o compromisso financeiro de se manter no Brasil já no momento da inscrição no programa e, portanto, não devem contar exclusivamente com essa assistência.

### **Considerações finais**

As normativas do Promisaes não apresentam, de maneira explícita, os termos “assistência estudantil e política de permanência estudantil”; embora a expressão “medidas viabilizadoras do intercâmbio de alunos para que possam frequentar os cursos de graduação” denotem as preocupações voltadas para a assistência estudantil na educação superior.

Quando observado o rendimento acadêmico dos discentes da UnB, verificou-se que 81% apresentaram rendimento acadêmico para aprovação, o que comprova o índice de 80% dos discentes que receberam o Promisaes no período de 2006 a 2013 e que conquistaram a graduação. Não foi possível demonstrar se o desempenho acadêmico dos alunos melhorou com o Promisaes.

Ao se analisar os editais do Promisaes na fase do MEC e da UnB, destaca-se a presente preocupação com o rendimento acadêmico, o que provoca, em alguns casos, um desafio para os membros da comissão de seleção do PEC-G e do Promisaes.

O processo de desligamento do programa de cooperação ocorre por vários motivos que vão desde a dificuldade de subsistência no Brasil à dificuldade de acompanhar o curso após o primeiro ano de estudos – problemas em disciplinas de exatas (cálculos, estatística e outras); dificuldade com a língua portuguesa falada no Brasil, até mesmo entre os estudantes Palop; saudades da família, dificuldades de socialização com os brasileiros e estrangeiros.

No questionário aplicado aos estudantes da UnB, ficou claro que a maior preocupação se relaciona à moradia e à subsistência, levando-se em conta o custo de vida de Brasília e a dificuldade em conseguir moradias perto da universidade, no centro da capital federal, onde os aluguéis geralmente são mais caros. Dessa forma, ao se observar o endereço dos entrevistados, notou-se, que alguns moram na residência estudantil fornecida pela universidade e outros dividem aluguel com amigos e colegas do continente africano e brasileiros, em repúblicas e quitinetes, vivendo em cidades próximas a Brasília.

Embora a questão seja analisada sobre um programa que concede ajuda financeira aos estudantes-convênio, o desafio da permanência estudantil vai muito além da situação socioeconômica, passa pela saúde, lazer, acesso aos bens culturais. Mesmo porque os recursos destinados ao Promisaes não atendam a totalidade dos discentes do PEC-G nas Ifes e a política pública não atende a todas as demandas, mas ajuda na permanência dos discentes da UnB.

Situações graves ocorridas na universidade foram mencionadas a fim de demonstrar as tensões presentes no espaço universitário, carecendo de posicionamentos firmes da comunidade acadêmica no combate à intolerância e à violência étnico-raciais. Esses problemas, contudo, vão além dos limites do Promisaes.

## **CAPÍTULO 3 – ANÁLISES E PERSPECTIVAS DO PROJETO MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES)**

### **Introdução**

Nesta etapa da dissertação, pretende-se continuar a análise do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) e propor aprimoramentos na política de assistência estudantil voltada para o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G).

A primeira parte deste texto será marcada pelas percepções acerca da gestão do Promisaes a partir dos instrumentos de pesquisa aplicados junto à burocracia responsável pelo PEC-G e o Promisaes na Universidade de Brasília (UnB) e com o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A segunda seção tratará das abordagens de (SANDER, 1995, 2007) e (RUA; ROMANINI, 2013) com reflexões acerca dos conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e relevância, considerando as informações descritas no capítulo anterior e as pesquisas realizadas nos arquivos do Ministério da Educação (MEC), a fim de analisar a fase de implementação do Promisaes.

A terceira seção tem por objetivo a apresentação de propostas de aprimoramento da gestão do Promisaes, a partir das pesquisas desenvolvidas nesta dissertação e das discussões estabelecidas no MEC na oficina PEC-G, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em julho de 2013, e no Encontro Nacional do PEC-G, realizado em novembro de 2014.

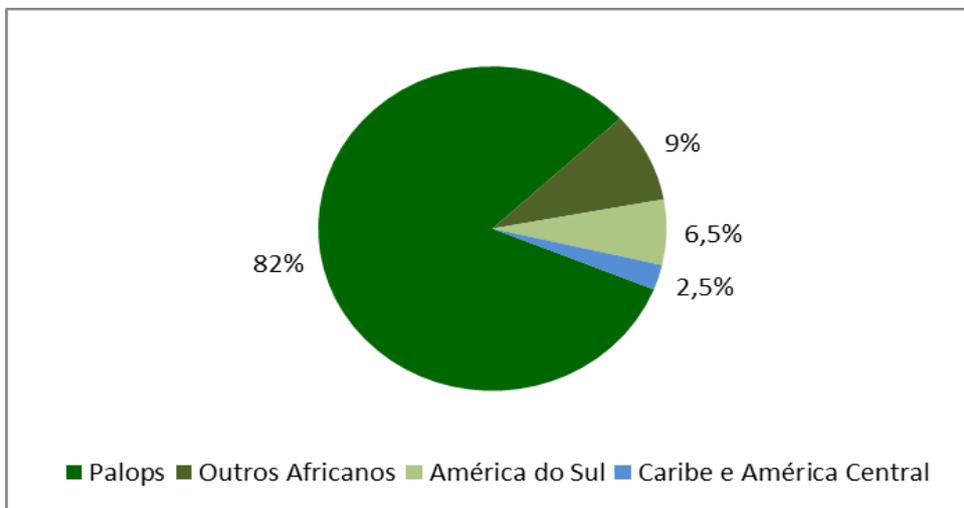
A última parte deste capítulo será marcada pelas percepções dos estudantes-convênio da UnB e dos atores institucionais sobre o Promisaes e o PEC-G, o retorno ao País de origem e o trabalho no Brasil durante a graduação, além de considerações necessárias para o aprimoramento do Promisaes como política de assistência estudantil para o PEC-G.

### **3.1 As visões do MRE e da UnB sobre a importância do Promisaes no PEC-G**

Como apresentado nos capítulos anteriores, o Promisaes ao se vincular com o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) em 2012, passou a compor os elementos das ações voltadas à política de assistência estudantil nas Ifes, ainda que elementos da política de permanência estivessem presentes na fase de criação da *policy* voltada ao PEC-G.

Colaborando com a discussão sobre a gestão do Promisaes, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgou o quanto o governo brasileiro tem atuado no campo da cooperação internacional em 2010. O quadro abaixo confirma as informações descritas nesta dissertação de que a política pública de permanência voltada para o PEC-G atende, em sua maioria, estudantes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop), que somados aos africanos de outros países, chega a um total de 91%. Ou seja, o Projeto atende a estudantes dos países com IDH baixo, cumprindo o objetivo<sup>75</sup> de facilitar o acesso à educação superior, por meio de bolsas ou auxílios nas Ifes onde estão matriculados.

**Gráfico 3. Proporção de estudantes beneficiados pelo Promisaes, segundo a região de origem – Cobradi<sup>76</sup> (2010) (em %)**



Fonte: Sesu/MEC. Elaboração Própria a partir do Ipea.

Considerando a visão dos atores na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, os servidores do Itamaraty foram inquiridos sobre como avaliam os dois tipos de bolsas, as concedidas pelo MRE e as pelo MEC, por meio do Promisaes:

Eu acho que as bolsas são muito importantes, porque a gente sabe que vem um número razoável de estudantes, apesar de apresentar documentos que, supostamente confirmariam a sua capacidade de se manter no Brasil, a gente sabe que muitos deles realmente não tem essa possibilidade, então, conceder essas bolsas é dar a eles a oportunidade realmente de terminar seus estudos, então eu acho fundamental a ideia

<sup>75</sup> Nos conceitos relativos à Avaliação de Políticas Públicas, Rua e Romanini (2013) mencionam que objetivo é a descrição clara e objetiva de um problema, podendo ser um objetivo superior, ou seja, que corresponde aos impactos pretendidos (*outcomes*) a serem atingidos mediante a consecução dos objetivos de projeto. Objetivo geral corresponde aos efeitos pretendidos que deverão ser atingidos por meio dos objetivos específicos (*outputs*).

<sup>76</sup> A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) apresenta os dispêndios dos órgãos da Administração Pública Federal com a cooperação brasileira em desembolsos realizados por agentes públicos na consecução de suas responsabilidades assumidas em tratados, convenções, acordos, protocolos, atos institucionais ou compromissos internacionais.

da bolsa, me parece excelente o Itamaraty participar também, claro para atender as universidades que não são as federais e já que estávamos tratando desse assunto, passamos também a levar em consideração um caso específico das bolsas emergenciais, que é quando acontece algum trauma político, ou um trauma até as vezes climático [*sic*], algum terremoto como o que aconteceu lá no Haiti. (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

Levando em conta o papel dos países no processo de cooperação internacional do PEC-G, qual seria a contrapartida dos países na formação dos discentes no Brasil? Sabe-se que alguns países têm fornecido bolsas para a manutenção dos estudantes-convênio no Brasil, a exemplo de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola, Timor Leste. No entanto, a ajuda financeira tem sido irregular e sujeita a interrupções repentinas, de acordo com a disponibilidade orçamentária dos países participantes do Programa.

A visão exposta na declaração acima se refere aos documentos que supostamente declaram a capacidade de o estudante se manter no Brasil (termo de responsabilidade financeira), que compõem os requisitos para a seleção ao PEC-G e, portanto, representam recurso de poder de natureza administrativa adotado pelo MRE. Os valores apresentados pelos estudantes durante a candidatura ao PEC-G, que tem sido de US\$ 400 dólares americanos, não têm sido suficientes para garantir a permanência dos discentes durante a graduação.

A utilização do termo de responsabilidade financeira, com referência ao estatuto do estrangeiro, §4º do art. 23, do Decreto nº 86.715, de 10/12/1981, que regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, também tem sido adotado na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab<sup>77</sup>), para comprovar a capacidade de seus estudantes de custear passagens internacionais de ida e volta ao país de origem, instalação inicial na cidade onde residirá o estudante e sua manutenção durante os estudos no Brasil. O termo de responsabilidade financeira também é adotado pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila<sup>78</sup>) com os mesmos objetivos da Unilab, voltada para fomentar a internacionalização.

No início das fases de formação da agenda e de tomada de decisão, anteriores à implementação, havia entendimentos entre os atores MEC e MRE sobre a criação do Promisaes, o

<sup>77</sup> A Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) nasce baseada nos princípios de cooperação solidária. A instituição pública federal tem campus em Redenção, município do Estado do Ceará, e em São Francisco do Conde, no Estado da Bahia, e completou 5 anos este ano. No Edital nº 64/2015 da Unilab, consta a obrigatoriedade do termo de responsabilidade financeira, que não deixa claro valor necessário ao candidato estrangeiro. Documento disponível em: <[http://selest.unilab.edu.br/documentos/EDITAL\\_PSEE\\_2015.pdf](http://selest.unilab.edu.br/documentos/EDITAL_PSEE_2015.pdf)>, acessado em 15 outubro 2015.

<sup>78</sup> A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) é uma instituição pública brasileira de ensino superior sediada na cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, criada em 12 de janeiro de 2010, na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. O termo de responsabilidade da Unila pode ser acessado em: <[http://unila.edu.br/sites/default/files/files/Termo\\_Resp\\_Financ.pdf](http://unila.edu.br/sites/default/files/files/Termo_Resp_Financ.pdf)>, pesquisa feita em 18 outubro 2015.

que permitiu o surgimento das bolsas do Itamaraty. O repasse das bolsas do Itamaraty (bolsa MRE, mérito e emergencial) é feito nas contas dos estudantes selecionados pelo órgão da diplomacia. Sobre as visões dos atores a respeito das bolsas<sup>79</sup> do MRE e do MEC:

Eu avalio como muito positiva as bolsas mérito, que é uma bolsa que estimula os meninos a participarem e a melhorarem o desempenho deles. Desde que eu comecei a avaliar o processo seletivo, eu comecei em 2010, tem havido um número muito bom de candidaturas. A bolsa mérito tem candidaturas excelentes, tem gente que renova sempre, faz um curso [*sic*] e recebe uma formação excelente e ganha uma passagem de retorno, vai e consegue, é realmente uma distinção acadêmica; e a bolsa MRE, por outro lado, eu tenho observado cada vez menos candidaturas, menos procura, muitas vezes também é porque alunos que eram bolsa MRE conseguem passar a ser bolsistas Mérito, o que é ótimo! [*sic*] A bolsa emergencial é uma bolsa que raramente a gente concede, mas é importante existir para os casos inesperados, repentinos. É uma bolsa que muita gente pede, mas porque ela ter essas peculiaridades tem que ser um caso muito específico para justificar a concessão, mas no geral a gente tem conseguido atender as demandas só com a bolsa MRE e a Mérito. Eu gostaria que a gente tivesse mais orçamento, porque nesse aspecto eu avalio o Promisaes, em aspectos orçamentários, o do amplo atendimento [*sic*] o Promisaes é superior, por exemplo, porque o Promisaes tem um orçamento para atender a metade dos estudantes das universidades federais. (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

Na entrevista semiestruturada aos servidores da Divisão de Temas Educacionais do MRE (DCE/MRE) foi inquirido como avaliavam a vinda dos estrangeiros para a UnB e para as IES pertencentes ao PEC-G.

Olha isso é uma questão muito pessoal para mim, porque fui aluno (a) da UnB e estudei brevemente com uma aluna PEC-G de Moçambique, a simples presença dela (e) na aula já era um negócio que a gente olhava e achava interessante, quando ela contava as coisas do País dela e proporcionava uma [*sic*] outra visão e mais tarde no meu curso (graduação) eu participei de uma palestra, que os alunos africanos deram, a maioria deles devia ser do PEC-G, sobre [*sic*] o nome da palestra era “África que você não vê na mídia”. Eles fizeram a apresentação com fatos pessoais deles mesmos: “olha isso aqui é uma foto da minha cidade, isso aqui é uma tabela sobre a economia do meu País”. Informações básicas mesmo, sobre os países deles, mas que a gente não recebia (sabia), porque a informação sobre a África a gente só vê aquelas fotos com crianças morrendo de fome e é isso! É então pra mim, quando eu participei dessa palestra, pô, eu achei muito interessante, porque eram africanos falando da África, não era um estrangeiro falando sobre a África, porque normalmente a nossa fonte de informação é da África sendo mostrada e não a África se mostrando, não é a África conversando com a gente, vai um repórter da BBC<sup>80</sup>, faz uma reportagem e passa na televisão, mas ali eram os africanos falando sobre a África e isso me deu uma impressão muito

<sup>79</sup> As bolsas mérito, MRE e emergencial são modalidades de bolsas administradas pelo Itamaraty, também responsável pela seleção. O valor do auxílio tem sido o mesmo adotado no Promisaes administrado pelo MEC. O Itamaraty deposita, na conta dos selecionados, os valores por um período de seis meses.

<sup>80</sup> *British Broadcasting Corporation* (Corporação Britânica de Radiodifusão), mais conhecida pela sigla BBC, é uma emissora pública de rádio e televisão do Reino Unido fundada em 1922. Possui uma boa reputação nacional e internacional, sendo vista por alguns críticos como parcial de tendência ao liberalismo.

positiva da presença deles lá (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

A visão do servidor do MRE, à época de quando era estudante na UnB, revela a falta de percepção que em geral o brasileiro tem sobre o continente africano. Isso ocorre pela falta de comunicação dos órgãos de mídia brasileiros e estrangeiros que pautam em geral matérias trágicas sobre o continente africano. Em geral tende-se a generalizar toda a diversidade africana, referindo-se como: “A África” (HERNANDES, 2008).

A construção do imaginário sobre o continente revela que a história dos povos africanos foi e tem sido construída por não africanos. Por isso, o desconhecimento sobre a África impõe um enorme desafio. A presença de bissau-guineenses, cabo-verdianos, santomenses, angolanos e moçambicanos possibilita trocas culturais, sobretudo no espaço acadêmico.

Ainda sobre a percepção da presença dos estudantes PEC-G, em entrevista semiestruturada no MRE, obteve-se o seguinte relato:

E, depois, quando eu já era coordenador do PEC-G, os alunos da UnB também fizeram aquele programa para falar sobre os Países deles nas escolas públicas, que eu achei fantástico, então nesse aspecto, eles enriquecem o nosso cenário acadêmico, o nosso cenário cultural, eu acho importantíssima a vinda deles aqui, tem gente até que me pergunta: “Tá, mas o que o Brasil ganha com o PEC-G, eu acho que é isso que a gente ganha, não é só a internacionalização, por internacionalização, para dizer que a universidade tem (x) alunos estrangeiros, não é isso, é dizer que os alunos estão interagindo com a gente, outras realidades, outros países, outra cultura, isso enriquece a nossa (cultura), a nossa percepção do mundo (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

O elemento cultural parece ser o mais forte no PEC-G. A percepção torna-se evidente na declaração de um dos servidores da UnB sobre a vinda dos estudantes-convênio:

Considero essencial e muito rica, no aspecto tanto educacional como cultural (né), principalmente no momento que vivemos em que o País tenta se inserir em uma internacionalização, embora esse termo possa ser aplicado em diversas acepções, mas nesse caso ele é bem apropriado, porque pra você atender, atender bem o aluno internacional, você tem que preparar campo pra isso, ter condições de receber e ao mesmo tempo pensar, no futuro a médio e longo prazos, que os nossos alunos também poderão usufruir, a nossa universidade e até a sociedade, porque essa troca de experiências é importantíssima, ao mesmo tempo você pode ter um aluno num projeto trabalhando em construção de casas de baixo custo (né), lá no Quênia, pode ter na Ceilândia, esse é o papel da diversidade, trazer esses conhecimentos esses saberes, venham de onde vier (né), então só aí eu citei esse exemplo aleatoriamente, só para dizer que a realidade mundial (é) a carência de recursos a pobreza, a miséria, assim também como a melhor gestão dos recursos naturais (né) os estudos sobre isso, pode ser feito [*sic*] num mundo é uma realidade do mundo todo há carência, haja visto, hoje a questão da água, essa gestão de recursos, isso só se faz com muito estudo, e esse estudo ele não, não se admite que seja mais isolado, assim como não se admite que o

aluno brasileiro, estrangeiro, ou qualquer membro (da) estudioso ou pesquisador da universidade, pense pequeno, pense só na universidade, ou só na sua comunidade e esqueça o mundo ao redor, porque isso não é possível na nossa realidade, só isso se justifica você receber bem o estrangeiro e dar condições dele se manter no País e trabalhar em conjunto. (Entrevista realizada em de abril de 2015, com servidor da UnB).

Na resposta obtida junto a outro servidor da UnB sobre a avaliação da vinda dos estudantes-convênio para o Brasil, há uma incerteza, que se mistura com as dificuldades que os estudantes enfrentam durante a graduação.

Hum! Isso ficou um pouco na dúvida [*sic*], bom eu acho que eles estão felizes em relação à cidade, à segurança e à recepção na cidade, mas a questão da parte financeira eles têm encontrado dificuldade e, na UnB, vejo eles bastante acolhidos pela comunidade, eu tenho essa impressão, tem alguns casos de preconceito, mas não me parece que é tão forte como eu já vi em outras universidades, eu vejo dificuldades nas matérias, no desempenho das matérias; bom eu vejo de uma forma positiva, inclusive tem alunos que querem vir para cá (transferência para UnB), pelo que os alunos daqui falam para eles (alunos do PEC-G de outra IES); eu acho que é bom, está bem é isso aí! (Entrevista realizada em 30 de julho de 2015, com servidor da UnB).

Ao final do relato acima, o servidor entendeu como positiva a presença dos estudantes-convênio na universidade. A UnB tem buscado atuar no desafio de atender às carências de ordem socioeconômica e lidar com as dificuldades acadêmicas de parte dos estudantes do PEC-G. O relatório de acompanhamento proposto aos discentes pela INT/UnB, em 2015, indica estratégias no acompanhamento pedagógico dos estudantes-convênio.

O PNE aborda a assistência estudantil na educação superior, que aparece dentre as estratégias a serem desenvolvidas para os próximos dez anos, como descrito abaixo:

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos(as) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico. (BRASIL, 2014).

A parte extraída do PNE referente à assistência estudantil é mencionada com a necessidade de se adotar políticas de permanência, que resultaram no Pnaes. Este tem por objetivo oferecer assistência à moradia estudantil, à alimentação, ao transporte, à saúde, à inclusão digital, à cultura, ao esporte, à creche e ao apoio pedagógico. As demais partes do texto fazem referência a outros programas do MEC na Sesu, citados no primeiro capítulo desta dissertação.

Ao se discutir o Promisaes como política de assistência estudantil voltado para um programa de cooperação internacional, que tem presença nas Ifes, os temas relativos à assistência estudantil e cooperação educacional desenvolvida pelo PEC-G estiveram presentes nesta seção, a fim de colaborar na discussão relativa à política pública avaliada nesta dissertação.

### **3.2 O Promisaes e as discussões sobre eficácia, eficiência, efetividade e relevância**

O objetivo principal desta dissertação é analisar em que medida o Promisaes atua como política pública de permanência aos estudantes do PEC-G na Universidade de Brasília. Atendendo à proposta apresentada nesta dissertação dentre os objetivos específicos, pretende-se averiguar como o Promisaes, no período de 2006 a 2014, tem atuado como política de assistência estudantil.

Nesta dissertação também serão analisados os conceitos relativos à avaliação de políticas públicas, como eficácia, eficiência, efetividade e relevância, de acordo com a visão de Sander (2007). O autor menciona também os conceitos de efetividade e relevância, tendo como referência o tipo de gestão educacional, procurando relacionar os distintos modelos administrativos a conjunturas histórico-sociais que determinaram sua origem e natureza. Os quatro modelos<sup>81</sup> específicos de gestão da educação são concebidos à luz da natureza principal do critério do desempenho administrativo.

O enfoque desenvolvimentista de administração voltado à educação brasileira resultou de um conjunto de fatores, entre os quais se destacam a exposição internacional dos pesquisadores e executivos norte-americanos durante a II Guerra Mundial e a necessidade de organizar e administrar os serviços de assistência técnica e ajuda financeira na etapa do pós-guerra, especialmente os programas do Plano Marshall<sup>82</sup>, na Europa, e os da Aliança para o Progresso<sup>83</sup>, nas Américas (SANDER, 2007).

---

<sup>81</sup> Sander (2007) faz uma derivação conceitual das teorias presentes em cada uma das quatro fases da história da educação brasileira do século XX (fases: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural) para construir quatro modelos correspondentes à gestão da educação, definindo seus contornos conceituais à luz de seu critério de desempenho administrativo predominante. Os modelos propostos são da eficiência, da eficácia, da efetividade e da relevância (SANDER, 2007).

<sup>82</sup> Ajuda econômica que os EUA forneceram aos países aliados após a II Guerra Mundial, visando defender seus interesses comerciais e geopolíticos na fase histórica denominada como Guerra Fria (conflito político ideológico entre os EUA – Capitalismo – e a União Soviética – Socialismo).

<sup>83</sup> Aliança para o Progresso tratou-se de ações norte-americanas na América Latina visando influenciar as políticas públicas e frear o avanço do socialismo desenvolvidas na fase da Guerra Fria. Nesse contexto, a OEA e a Unesco – organismos intergovernamentais de cooperação técnica – realizaram, em 1958, em Washington a histórica reunião fundacional do planejamento integral da educação. Em 1962, foi organizada a reunião com a influência dos organismos supranacionais e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), que consagraram o papel da educação como fator de desenvolvimento econômico, como instrumento de progresso

Uma das dificuldades mais recorrentes na avaliação<sup>84</sup> de políticas públicas, programas e projetos tem sido a falta de um consenso conceitual mínimo sobre os critérios a serem adotados. Em especial, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade suscitam dúvidas diversas, sendo-lhes aplicadas definições que nem sempre possuem poder discricionário suficiente. Entre esses conceitos, a maior imprecisão refere-se à linha demarcatória entre eficácia e efetividade. Há incerteza também sobre a possível relação existente entre os três conceitos ou sobre a sua total independência (RUA; ROMANINI, 2013).

Na perspectiva de Sander (2007), a eficácia, do latim *efficax*, ou seja, eficaz, tem o poder de produzir o efeito<sup>85</sup> desejado, é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar metas<sup>86</sup> estabelecidas ou resultados propostos.

O modelo de administração para a eficácia é uma derivação conceitual da escola comportamental de administração e uma indução analítica de experiência dos administradores escolares e universitários que adotam princípios e práticas do enfoque psicossociológico com origem no movimento das relações humanas. Seus protagonistas, como Follet, Mayo, Barnard, Simon e seus intérpretes, conceberam a organização como sistema orgânico e natural, no qual a medição administrativa visa à integração funcional de seus elementos constitutivos, à luz da eficácia (SANDER, 2007, p. 78).

Aplicada à educação, a eficácia da administração preocupa-se, essencialmente, com a consecução dos objetivos intrinsecamente educacionais, estando, dessa forma, estreitamente vinculada aos aspectos pedagógicos das escolas, universidades e sistemas de ensino.

Relacionam-se as características e “qualidades” durante a fase de implementação, de um lado, aos resultados que se chega do outro. Dessa forma, será mais eficaz aquele programa ou projeto que atingir seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade. A avaliação da eficácia é a avaliação do processo (DRAIBE, 2001).

Quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material e, sobretudo institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho do Promisae?

técnico e como meio de ascensão social (SANDER, 2007). A concepção do PEC-G está ligada à fase desenvolvimentista e à visão propugnada na reunião de 1962.

<sup>84</sup> A avaliação foi definida como “o processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões” (ONU, 1984, p. 18, apud COHEN; FRANCO, 1993, p. 76).

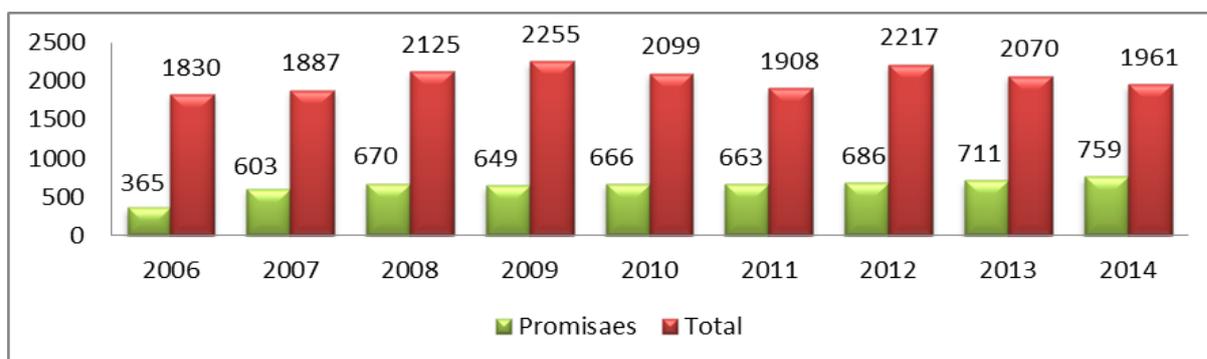
<sup>85</sup> Efeito é a mudança (positiva ou negativa) provocada por uma intervenção na realidade. Os efeitos guardam uma relação direta com os produtos finais de uma intervenção (RUA; ROMANI, 2013).

<sup>86</sup> Dentre os conceitos relacionados à avaliação de política pública, a meta tem como significado os produtos expressos quantitativamente, contendo sobre a quantidade de qual produto (tradução inglesa de “output”, que expressa uma saída, bens ou serviços de um sistema que processou os inputs ou insumos; os produtos podem ser preliminares, intermediários ou finais) e o prazo, ou seja, período para a execução da política pública. As metas se relacionam com os objetivos específicos ou os desdobramentos dos objetivos específicos da política pública (RUA; ROMANINI, 2013).

A eficácia é a capacidade de gerar os produtos<sup>87</sup> iniciais, intermediários e finais esperados (metas e objetivos). Significa cumprir aquilo que se promete. É um critério bastante simples, pois apura apenas se o produto pactuado foi entregue. No capítulo anterior, foi mencionada a quantidade de atendidos no Promisae, sendo que até 2015 foram disponibilizados recursos para atendimento a 6.555 estudantes pelo Promisae.

A eficácia diz respeito à análise da contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados do projeto ou da organização. A visão de eficácia está vinculada não ao custo, mas sim ao alcance dos resultados pretendidos com um projeto, independentemente dos custos implicados. Em alguns casos a eficácia equivale ao resultado imediato, relativamente esperado (RUA; ROMANINI, 2013).

**Gráfico 4. Total de discentes ativos<sup>88</sup> no PEC-G e atendidos no Promisae (2006 a 2014)**



Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação. Elaboração própria.

A relação entre o número de ativos no PEC-G e atendidos no Promisae apresentou-se da seguinte maneira: em 2006 corresponde a 20%, em 2007 a 32%, em 2008 o mesmo índice, em 2009 o número corresponde a 29%, em 2010 o número de atingidos corresponde a 32%, em 2012, mantém a tendência com 31% dos previstos, em 2013 a 34% e em 2014 sobe para 39%, segundo o MEC.

A meta prevista para o primeiro ano de implementação do Promisae, em 2006, era o atendimento a 861 estudantes-convênio, de acordo com informações encontradas nos arquivos do MEC. Portanto, ao atender a 365 estudantes-convênio com o recebimento do auxílio, não houve o cumprimento da previsão de atendidos naquele ano. Tal fato se explica por problemas próprios do primeiro ano de implementação, tais como, dificuldades em relação à construção

<sup>87</sup> Outro conceito relacionado à avaliação de políticas públicas, o produto, segundo (RUA; ROMANI, 2013) é a tradução inglesa da palavra “output” – expressa uma saída (bens ou serviços) de um sistema que processou inputs ou insumos. Os produtos podem ser preliminares, intermediários ou finais.

<sup>88</sup> O número de estudantes ativos no MEC pode ser mais bem mensurado a partir de 2012, com o acompanhamento do Simec, anteriormente deste período há divergência nos registros dos arquivos da CGRE.

do edital, indefinição quanto ao pagamento do auxílio e às informações para divulgação do programa.

A execução financeira do Promisaes em 2007, conforme dados do Simec relativos àquele ano, demonstra que a previsão de atendidos no Promisaes era de 365 discentes nas Ifes, correspondendo ao maior número de atendidos no ano anterior. O número de atendidos em 2007 ficou próximo dos 603 discentes, superando o total previsto, que considerou a meta realizada em 2006. A execução financeira naquele ano superou 86%, quando comparado ao número de atendidos.

Em 2008, o maior número de atendidos nas seleções ocorridas pelo MEC ocorreu no mês de julho: 670 estudantes convênio, meta foi superada em 122%. Esse fato se explica pela aplicação de dois processos seletivos feitos para a escolha dos discentes que receberam, por doze meses, o valor do salário mínimo nacional. Ainda naquele, ano superou a previsão do número de atendidos, que era de 550 estudantes-convênio.

O ano de 2009, seguindo a lógica dos anos anteriores, tinha como meta para atendimento no ano 670 estudantes-convênio, mas alcançou 649 estudantes atendidos por doze meses. Considerando a meta, atingiu 97% do previsto.

O número de atendidos no ano de 2010 foi de 666 estudantes-convênio, selecionados pelo MEC, tendo superado a meta foi de 649. Em 2011 os atendidos foram 663. Levando em conta a meta de 666, o Programa alcançou 99,9%.

Utilizando a meta para atendimento, de acordo com os dados descritos nos anos de 2007, 2008, 2010, o programa atingiu a eficácia. Se considerado que, nos anos de 2009 e 2011, houve pouca divergência para a superação dos atendidos no ano anterior, a eficácia foi parcialmente atingida.

A partir da decisão tomada pelo MEC de desconcentrar o Promisaes no ano de 2012, como o orçamento não seria suficiente para o atendimento de todos os estudantes nas Ifes, a solução foi destinar o montante à metade dos alunos.

Dessa forma, a mensuração da eficácia fez-se pelo acompanhamento dos atendidos descritos no Simec pelas Ifes, com a finalidade de se apurar se o que foi previsto como meta no atendimento aos estudantes-convênio pelo Promisaes ficou prejudicada. Entretanto, a utilização do Simec, lista PEC-G, como mecanismo de acompanhamento desenvolvido na CGRE, não tem sido suficiente para mensurar, com precisão, o número de atendidos anualmente nas Ifes.

Segundo Sander (2007), a eficiência (do latim *efficientia*) implica a capacidade de produtividade, pela qual o indivíduo produz o máximo com o mínimo de desperdício de

custos, esforços, ou seja, o sujeito na sua atuação profissional apresenta uma elevada relação com produto/insumo<sup>89</sup>.

A eficiência foi o critério central das teorias da escola clássica de administração protagonizadas por Fayol, Taylor e Weber. A eficiência de Fayol operacionalizou-se nas funções universais de seu modelo processual de administração geral e industrial. As noções de Taylor sobre eficiência identificam-se com os conceitos mecanomórficos que orientam seus estudos de tempo e movimento na atividade industrial e que foram, posteriormente, reinterpretados e aperfeiçoados por Emerson (1913), na sua obra *Os doze princípios da eficiência*, um clássico da história do pensamento administrativo. Finalmente Weber concebeu a burocracia como modelo ideal de eficiência funcional (SANDER, 2007, p. 77).

Para Sander (2007), a eficiência como critério de desempenho econômico próprio da administração é voltada para uma orientação essencialmente econômica na administração da educação, e, portanto, não se coaduna com o conteúdo substantivo e a natureza ética da prática educacional.

Em trabalho sobre metodologias de avaliação de programas e projetos sociais, Cotta (1998) discutiu a avaliação baseada na eficiência (avaliação de custos) e na eficácia (avaliação de resultados e impactos), confrontando resultados previstos com resultados efetivamente obtidos. A autora tratou o conceito de eficiência como sendo a relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução do projeto. Quando ambos pudessem ser traduzidos em unidades monetárias, caberia a avaliação de custo benefício (RUA; ROMANINI, 2013).

O critério da eficiência considera a relação custo-benefício. Dessa forma, observando as informações descritas na tabela 12, que considera os gastos no Promisaes no período de 2006 a 2014 dividido pelo número de atendidos no ano, percebe-se que houve um aumento no dispêndio da política pública e no número de atendidos. Percebe-se que houve uma eficiência no ano de 2007, pois o número de atendidos foi superior e os gastos foram inferiores ao ano de 2006, a mesma situação ocorre no ano de 2008, quando comparado ao ano de 2007.

Em 2009 o número de atendidos diminuiu quando comparado a 2008 e o gasto aumenta, portanto, naquele ano, o Promisaes não foi eficiente. Nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, os gastos e o número de atendidos aumentaram, entretanto, em 2014, houve eficiência se comparados aos gastos reais por discente do ano anterior.

---

<sup>89</sup> Insumo: são os diversos recursos alocados a uma intervenção, a fim de realizar as metas e objetivos pretendidos: dinheiro, instalações físicas, equipamentos, pessoas, conhecimento e tecnologia (RUA; ROMANINI, 2013).

**Tabela 12. Valores dos gastos/atendidos no Promisae<sup>90</sup>**

Ano	Gastos	Número de Atendidos	Gastos nominais por discente	Gastos reais por discente
2006	R\$ 3.361.705,00	365	R\$ 9.210,15	R\$ 14.106,40
2007	R\$ 3.100.000,00	603	R\$ 5.140,96	R\$ 7.597,33
2008	R\$ 3.116.880,00	670	R\$ 4.652,06	R\$ 6.505,42
2009	R\$ 3.368.070,00	649	R\$ 5.189,63	R\$ 6.918,98
2010	R\$ 3.747.465,00	666	R\$ 5.626,82	R\$ 7.141,97
2011	R\$ 3.984.105,00	663	R\$ 6.009,21	R\$ 7.152,64
2012	R\$ 5.000.000,00	765	R\$ 6.535,95	R\$ 7.380,78
2013	R\$ 5.306.904,00	711	R\$ 7.464,00	R\$ 7.936,40
2014	R\$ 5.665.176,00	759	R\$ 7.464,00	R\$ 7.464,00

**Fonte:** Siafi e Sesu/MEC – Elaboração Própria.

Os números dos beneficiados pelo Promisae estão apresentados no anexo 6, considerando o número de discentes atendidos por ano que, em algum momento durante a graduação, receberam o auxílio financeiro, voltado para o PEC-G.

A efetividade (do verbo latino *efficere*, realizar, cumprir, concretizar) é o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas feitas pela comunidade. O termo inglês para efetividade, surgido na administração contemporânea, é *responsiveness* (do latim *respondere*, responder, corresponder) e reflete a capacidade de resposta às exigências da sociedade. Portanto, efetividade está associada à responsabilidade social – *accountability* – segundo a qual a administração responde pelos seus atos em função das políticas e prioridades estabelecidas pelos participantes da comunidade (SANDER, 2007).

A materialização desse compromisso exige da administração educacional um envolvimento concreto na vida da comunidade através de uma filosofia solidária e uma metodologia participativa. Quanto maior o grau de participação solidária dos membros da comunidade, direta ou indiretamente comprometidos com a gestão da educação, maior será sua efetividade ou sua capacidade política para responder concretamente às necessidades e aspirações sociais (SANDER, 2007, p. 81).

A efetividade consiste na capacidade de produzir ou maximizar mudanças reais no ambiente (sociedade). Embora tal conceito figure dentre os mais importantes na análise das políticas públicas, não há instrumentos suficientes a ponto de mensurar como o Promisae influencia na realidade dos países participantes do PEC-G. As repercussões sociais são mais

<sup>90</sup> Gastos efetivos no período de 2006 até 2011, a partir de 2012, previsão orçamentária. Atualização pelo IPCA de dezembro de 2014.

amplas e, portanto, carecem de maior análise e de outros trabalhos que apontem de que maneira o Promisaes e o PEC-G influenciam ou repercutem nas sociedades estrangeiras.

A relevância<sup>91</sup> (verbo latino *relevare*, levantar, salientar, valorizar) é o critério cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor. A relevância sugere a noção de pertinência, de ligação, de relação com alguém ou com algo.

A percepção e interpretação desses significados e consequências somente são possíveis mediante uma teoria organizacional e administrativa construída a partir da experiência real e apoiada numa postura participativa dos administradores educacionais. É importante destacar que a preocupação central para a relevância é o desenvolvimento humano sustentável e a promoção da qualidade de vida na educação e na sociedade, através da participação cidadã (SANDER, 2007, p. 83).

A relevância defendida por Sander (2007) dá primazia às considerações culturais da administração da educação e ao ideal de qualidade de vida humana coletiva como orientador na atuação política na escola e na sociedade. São variadas as instituições sociais que contribuem para o alargamento da consciência e do pensar, do saber e do fazer coletivos. A escola e a universidade destacam-se dentro de uma sociedade globalizada centrada no conhecimento como valor estratégico para o crescimento social e fator para a qualidade de vida das pessoas (HORA, 2013).

A relevância, no sentido do modelo de gestão proposto por Sander (2007), é um conceito que preconiza o desenvolvimento sustentável. Considerando o valor cultural presente no PEC-G e descrito durante toda a dissertação, o Promisaes é relevante para os estudantes-convênio nas Ifes. A relevância ou importância da assistência estudantil aqui discutida e de outras ações desenvolvidas nas IES tem sido objeto de reflexões entre os atores institucionais, alguns representantes diplomáticos e os estudantes-convênio nos dois últimos anos.

No intuito de corroborar com a análise sobre a relevância do Promisaes, serão expostas as visões dos participantes da Oficina PEC-G, realizada em julho de 2013 na Enap, e do Encontro Nacional do PEC-G, ocorrido em novembro de 2014, nas dependências do MEC. A intenção é captar as percepções dos representantes das IES sobre a gestão do Promisaes e do PEC-G.

A oficina PEC-G<sup>92</sup> teve como objetivo propiciar um espaço de debate qualificado entre profissionais da coordenação e gestão do programa de cooperação educacional, promovendo

---

<sup>91</sup> A relevância social do Promisaes e do PEC-G para sociedade brasileira pode ser vista com ressalvas, pois até pessoas que trabalham nas universidades federais e demais IES desconhecem a existência das políticas públicas, carecendo que os atores institucionais intensifiquem o processo de divulgação dos programas aqui analisados.

<sup>92</sup> Os representantes da Assessoria Internacional (AI/MEC) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) organizaram a Oficina de Avaliação do PEC-G, que contou com o apoio da Sesu no financiamento da vinda das seguintes universidades com um ou dois membros: UFRGS, UFPE, UFSCar, UFPR, UFRN (Fonaprace), USP, UFC,

reflexões a partir de diferentes visões das universidades brasileiras participantes do programa de cooperação. As reflexões e diálogos foram evidenciados a partir dos seguintes temas: i) acesso e divulgação; ii) seleção, documentação e vistos; iii) recepção; iv) permanência (acompanhamento, assistência, monitoramento e certificação) e v) oportunidade de retorno.

Nesta seção será tratado o tema exclusivamente relativo à permanência estudantil dos estudantes-convênio, por estar ligado ao Promisaes. Dentre os assuntos relativos à permanência ou assistência estudantil, foram apontadas as seguintes ideias dos participantes gestores das IES com maior número de discentes do PEC-G e do grupo de estudantes-convênio da UnB: assistência à saúde, assistência à moradia estudantil, alimentação no restaurante universitário, assistência financeira, apoio pedagógico e cultural (reforço, monitoria, nivelamento de português para os estrangeiros), combate ao preconceito e políticas de ações afirmativas, renovação de vistos, observação do rendimento acadêmico, dificuldades de comunicação entre as diversas instâncias nas IES.

Embora a oficina tenha contado com a participação das universidades que têm maior quantidade dos estudantes-convênio, realidades distintas foram destacadas e, em alguns casos, ficou evidente a falta de articulação nas ações voltadas aos discentes com as ações de permanência desenvolvidas nas universidades brasileiras pertencentes ao PEC-G. Algumas universidades apresentaram ações destinadas à moradia estudantil, outras não possuíam residência estudantil, algumas relataram o desenvolvimento de reforço pedagógico, outras, não desenvolvem esse trabalho e citaram a falta de adesão dos diversos setores para o acompanhamento dos estudantes-convênio.

Sobre o Promisaes, nas diversas estratégias desenvolvidas na oficina, foram mencionados o “investimento” do MEC com o orçamento de 5 milhões e a possibilidade de ampliação desse valor. Foram feitas considerações sobre a educação como um bem gratuito, o PEC-G e o papel que tem exercido na formação de quadros estrangeiros para que possam contribuir no desenvolvimento de seus países, consolidar o PEC-G como política de Estado e a integração entre os programas do Brasil e dos Palop em educação.

Os problemas relativos a pouca procura pelos estrangeiros e ao baixo aproveitamento das vagas no PEC-G (cerca de 3.000 vagas na graduação destinadas à seleção do PEC-G e

---

UFMG, UFAM, Unesp, Unilab, Unila (as duas últimas, criadas para estimular a internacionalização não participam do PEC-G). Estiveram presentes estudantes do PEC-G e do PEC-PG da UnB. Os gestores do PEC-G da UnB não participaram da oficina, embora tenham enviado informações sobre a universidade na fase de organização. Todas as IES o fizeram, mas os motivos alegados pelos representantes da AI/UnB foram outros compromissos nos dois dias em que aconteceram as reuniões. O projeto básico e os custos estão disponíveis em <<http://repositorio.enap.gov.br/>>. A UFSC, em sua página eletrônica, repercutiu as discussões desenvolvidas sobre o evento feito na Enap, disponível em <<http://sinter.ufsc.br/2013/07/23/ufsc-participa-da-oficina-de-revisao-do-programa-estudante-convenio-de-graduacao-pec-g/>>. Pesquisado em 19 outubro 2015.

pouco mais de 650 candidatos) e às estratégias de divulgação foram elencados. As conclusões da oficina foram apresentadas aos tomadores de decisão na Sesu. Chegou-se à conclusão, posteriormente, que a pouca procura ao PEC-G se deve às dificuldades de financiamento do Programa. Dessa forma, o Promisaes seria a oportunidade para fomentar a vinda de mais estudantes estrangeiros para o Brasil.

O fortalecimento do PEC-G, por meio do financiamento do Promisaes, ficou no campo das ideias, mas, durante o cinquentenário do Programa, comemorado em 2014, novamente o problema relativo à permanência dos estudantes-convênio veio à baila. Com a presença de mais de 80 universidades dentre as federais, estaduais, particulares participantes da cooperação educacional, a alternativa proposta para minimizar as dificuldades dos discentes durante a graduação pelo PEC-G foi a ampliação do Promisaes a todas as universidades participantes do PEC-G.

Na última década, mais de 6.000 estudantes estrangeiros foram selecionados, por meio do programa. Anualmente, cerca de 500 novos alunos iniciam seus estudos em mais de 80 instituições, e cerca de 230 conseguem a graduação no Brasil. Entretanto, o rápido desenvolvimento das iniciativas de internacionalização das IES brasileiras e o crescente interesse dos estudantes estrangeiros pelo PEC-G requereram uma reflexão sobre todo o caminho percorrido desde 1964 e quais rumos devem pautar os próximos anos do programa.

O Encontro Nacional do PEC-G fez parte de um ciclo de avaliação dos 50 anos do PEC-G que se iniciou com uma oficina organizada pela Enap, em julho de 2013, e contou com uma avaliação realizada por meio de consultoria em parceria com a Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). O Encontro Nacional permitiu retomar uma prática de reuniões periódicas e encontros regionais, realizados no passado entre MRE, MEC e as IES, com participação dos estudantes PEC-G, na busca por melhorias constantes do programa.

Estiveram presentes os coordenadores do PEC-G de todas as IES participantes, os gestores no MRE, ex-alunos do PEC-G, representantes das missões diplomáticas dos países que têm cooperação com o Brasil, coordenadores da Capes e do CNPq responsáveis pelo PEC-PG e membros da Associação Brasileira de Educação Internacional (Faubai), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Fórum Nacional de Pro-Reitores para Assuntos Estudantis (Fonaprace), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (Forgrad), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Públicas Estaduais e Municipais (Abruem).

O encontro organizou-se sob a forma de grupos de trabalho que discutiram sobre os seguintes temas: i) vida acadêmica dos estudantes PEC-G, ii) rede de ex-alunos PEC-G, iii) estratégia de gestão para o PEC-G nas IES, iv) ensino de língua portuguesa para candidatos e estudantes. Todos os grupos de trabalho, reunidos em dois dias no MEC, contaram a participação de estudantes, professores, gestores e servidores das IES públicas e privadas ligadas ao PEC-G.

Dentre os desafios enfrentados pelos estudantes PEC-G, foram elencados os seguintes problemas relacionados à moradia e alimentação: problema com a disponibilidade de fiador, alto custo da moradia, pouca disponibilidade de vagas nas casas dos estudantes, choque cultural/alimentício decorrentes na mudança alimentar.

A peculiaridade do PEC-G por envolver IES públicas e privadas faz com que nem todas disponham de moradia estudantil. Segundo os atores institucionais, daí a necessidade do termo de responsabilidade financeira, de acordo com as normas presentes no estatuto do estrangeiro e abarcado no decreto que regula o PEC-G.

Algumas universidades desenvolvem políticas de assistência estudantil a fim de contornar esse problema. Acerca da alimentação, a própria condição de estudante estrangeiro impõe o desafio de contornar essa dificuldade. Os estudantes, em ocasiões especiais, geralmente em maio de cada ano, desenvolvem iniciativas com o apoio das universidades e apresentam à comunidade acadêmica os pratos típicos de seus países.

Os recursos financeiros para a manutenção foram citados dentre os participantes, que se queixaram do fato de o Promisaes atender somente às universidades federais. Segundo os participantes, a transferência de recursos para as demais IES não ocorre devido a problemas burocráticos. Criticou-se a seleção da bolsa mérito do MRE, pelo fato de ser nacional e não por IES – o número de vagas oferecidas pelas IES não corresponde à oferta de bolsas organizada pelo Itamaraty, o valor não é compatível com o custo de vida. Além disso, há dificuldade de aquisição de materiais e equipamentos que os cursos demandam durante a graduação, dificuldade em lidar com o trabalho informal e dificuldade de manter o rendimento acadêmico.

A falta de recursos orçamentários e financeiros necessários para atendimento aos estudantes-convênio que necessitam de assistência estudantil deve ser contornada com mais verbas para o Promisaes, desde que atendidos os critérios dispostos na Portaria nº 745, de 05 de junho de 2012, que ressaltam: a frequência escolar, rendimento acadêmico, situação migratória, custo de vida local, IDH do país de origem e envolvimento do discente em atividades acadêmicas na Ifes que enfatizem o contexto cultural de seu país.

Os participantes citaram dificuldades de permanência nas IES que os estudantes-convênio têm um ano antes de ingressarem na graduação, durante o curso de português para estrangeiros, preparatório para o segundo exame Celpe-Bras<sup>93</sup>. Também citaram que a formação em língua portuguesa está concentrada em algumas universidades, problema enfrentado, inclusive, pelos discentes provenientes dos países africanos de língua portuguesa.

Sobre a permanência durante o curso de português, a UnB tem adotado estratégias de permanência dentro das possibilidades legais e institucionais, dando acesso ao restaurante e a demais políticas de assistência estudantil<sup>94</sup>. A partir do Decreto que regulou o PEC-G, passou-se a exigir o exame de proficiência a todos os candidatos, inclusive aos oriundos dos Palop.

Durante o encontro nacional, foram elencados entre os problemas recorrentes no PEC-G: dificuldades em lidar com a tendência natural de agrupamento, necessidade de buscar um equilíbrio entre o agrupamento de estrangeiros e a integração no ambiente universitário, sendo que o racismo e a xenofobia também são as prováveis causas para a formação dos grupos de estudantes-convênio (guineenses, cabo-verdianos, congolezes, etc.). Ressaltou-se problemas na preparação prévia para a candidatura ao PEC-G e no acolhimento nas IES, relativos à escassez de informações sobre o Brasil e as IES, à formação em seus países e à necessidade de institucionalizar apoio pedagógico contínuo nas universidades.

Depreende-se do encontro nacional que as observações dos participantes revelam as dificuldades de integração decorrentes de um programa de cooperação educacional. As IES, dentro de suas possibilidades e da comunidade acadêmica, buscam formas de inserção social, desenvolvendo atividades esportivas para integração, implantando programas de monitoria, promovendo maior inserção dos estudantes por meio de ações afirmativas e combate ao racismo, fomentando o conhecimento da cultura estrangeira nas escolas públicas e privadas.

Dentre as falas dos participantes do Encontro Nacional do PEC-G, foram elencadas as seguintes propostas: facilitar a inserção social, por meio de atividades esportivas, criar a figura do “amigo universitário” a fim de permitir o processo de integração na IES; utilizar

---

<sup>93</sup> O Instituto Nacional de Pesquisas Aplicadas à Educação Anísio Teixeira (Inep), órgão autárquico vinculado ao MEC e responsável pelo Exame de Proficiência em Língua Portuguesa (Celpe-Bras), instalou postos aplicadores do exame nos Palop: Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique. Tal iniciativa deveu-se à necessidade de proficiência dos candidatos ao PEC-G, como determina o Decreto nº 7.948/2013. A certificação do Celpe-Bras é um requisito para ingresso no PEC-G e início da graduação no ano seguinte aos candidatos oriundos dos países em que não há postos aplicadores deste exame. Dentre as IES que desenvolvem o curso de português sem custos para os candidatos ao PEC-G, destacam-se: UFF, UFRJ, UFRGS, UFPB, UFPE, UFPA, UFPR, UFBA, UFAM, UFRR, UnB e Unicamp.

<sup>94</sup> Na UnB, os estudantes são matriculados como alunos especiais da universidade, o que dá a eles acesso ao Restaurante Universitário (RU), biblioteca e passe livre no transporte público. Para conseguir essa matrícula, a UnB criou disciplinas na graduação voltadas para esses estudantes: PPE: Língua e cultura 1 e 2 e Comunicação oral e escrita 1 e 2.

apoio comunitário para moradia e facilitar o auxílio moradia com o apoio das embaixadas dos países participantes do PEC-G; criar cadastro de pensões e demais opções de moradia; ampliar o Promisaes para as IES estaduais e privadas, bem como ampliar o número de bolsas do Promisaes nas Ifes; incentivar a criação de rede de ex-alunos, a fim de facilitar o processo de informação sobre o PEC-G; deixar mais claras as regras do programa de cooperação; flexibilizando as transferências de curso e de IES, bem como permitir a mobilidade estudantil no PEC-G; criar programas de tutoria e acompanhamento acadêmico, a fim de identificar as disciplinas críticas durante a graduação; buscar maior integração com a Polícia Federal para facilitar os mecanismos de renovação de visto; estimular a criação de políticas de ações afirmativas no PEC-G, a fim de combater e superar racismos e xenofobia nas IES; e fomentar processo de cooperação nas várias instâncias das IES.

Para o arranjo institucional necessário discutido no Encontro Nacional do PEC-G, foram citados alguns órgãos presentes nas IES, como pró-reitorias de graduação, que controlam as matrículas, indicam vagas ao PEC-G e fazem acompanhamento pedagógico. Em algumas universidades certas funções são compartilhadas com as pró-reitorias de assistência estudantil ou com as diretorias/coordenações/assessorias internacionais, dada a diversidade de IES. Os centros acadêmicos e associação de estudantes, bem como centros ou núcleos nas IES responsáveis por implementar ações afirmativas podem, em alguns casos, atuar no processo de permanência dos estudantes-convênio.

Levando-se em conta o que foi discutido até o momento, considerando as falas dos participantes do PEC-G/Promisaes, não é difícil supor que a ampliação do Promisaes seria uma alternativa para suprir os desafios relativos à condução do PEC-G nas IES, mas seria a única alternativa, considerando as díspares realidades das universidades envolvidas nesses programas?

As IES apontam os caminhos a serem desenvolvidos pelos atores institucionais e por elas próprias. Portanto, mesmo que o aumento do número de atendidos no Promisaes seja uma necessidade demonstrada nos fóruns realizados nos dois últimos anos, a abrangência do Promisaes por si só não será capaz de suprir as dificuldades apresentadas pelos estudantes-convênio durante o período de graduação no Brasil.

### **3.3 Perspectivas de gestão para o Promisaes e as implicações no PEC-G**

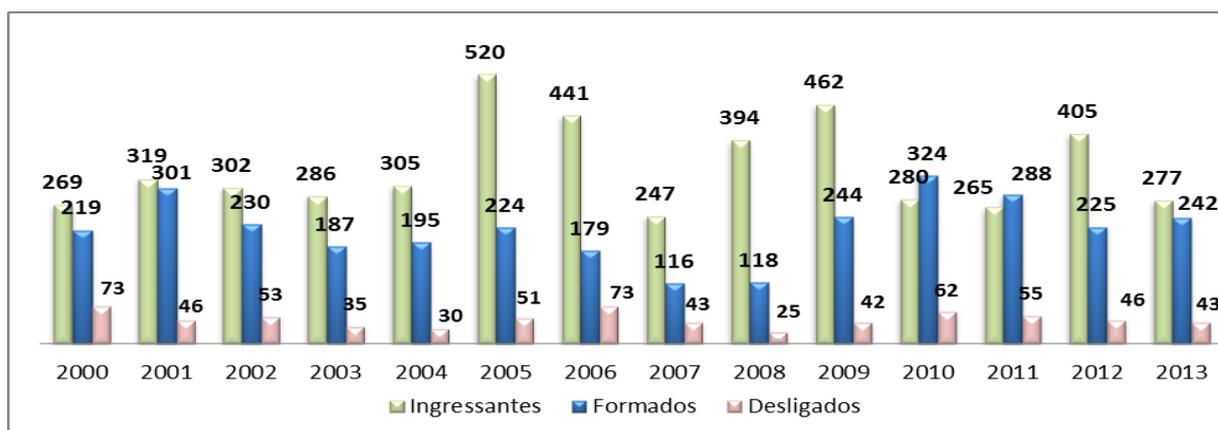
Nesta seção, pretende-se propor o aperfeiçoamento do Promisaes, tendo em vista o número de ingressantes e formados no PEC-G e tendo por base todo o levantamento feito no MEC, as informações prestadas pelas IES no Simec, as observações dos atores institucionais e

dos estudantes-convênio relativas à implementação do Promisaes na UnB, bem como as opiniões das demais universidades participantes do programa de cooperação.

De acordo com o conjunto das falas dos atores institucionais, a situação ideal seria aquela em que todas as IES pudessem ser atendidas pelo Promisaes, mas a conjuntura atual e o momento político que passa o Brasil parecem conspirar contra o direito à assistência estudantil, mesmo que os impactos nas contas públicas não sejam de grande monta, conforme será demonstrado a seguir.

Quando se observar gráfico 5, elaborado a partir dos arquivos eletrônicos e dos dados disponíveis na Sesu e no Simec, verifica-se, em média ou tendência central, 341 ingressantes no PEC-G, a tendência de formados de 221 estudantes-convênio e a de desligados de 48, durante o período 2000 a 2013.

**Gráfico 5. Alunos ingressantes, formados e desligados, por ano, no PEC-G (2000 a 2013) no Brasil**



Fonte: Sesu/MEC Elaboração Rafael P. Duarte.

O Promisaes, como o programa de assistência estudantil nas Ifes e nas IES estaduais, geraria maior procura pelo PEC-G, porém caberiam outras ações dos atores institucionais do MRE, entre elas, uma maior e melhor divulgação do PEC-G no exterior. Por parte do MEC, caberia a promoção do constante diálogo com as IES por meio de encontros nacionais e regionais, com o objetivo de fomentar reflexões e avaliações constantes com a comunidade universitária a respeito do PEC-G e do Promisaes (BATISTA, 2014).

Nota-se que, no ano de 2005, houve um pico de ingressantes no PEC-G motivado pelas visitas do governo Lula no continente africano, em seu primeiro mandato, e a aproximação com os países africanos, por meio de uma política exterior multipolar<sup>95</sup>.

Em 2014, o orçamento do Promisaes previsto foi de R\$ 5.665.176,00, para atendimento a 759 estudantes-convênio, segundo cálculos da CGRE, nas Ifes. Tal recurso foi repassado por meio de descentralização orçamentária para as 52 Ifes. Dessas, 48 universidades públicas federais e 4 institutos federais de educação ciência e tecnologia<sup>96</sup>.

A ampliação do atendimento aos estudantes-convênio por meio do Promisaes permitirá que um maior número de estudantes-convênio possa concluir os estudos, garantindo a permanência desses alunos no Brasil. Atualmente, em média, são mais de 2.000 vagas para o PEC-G das Ifes e sendo ocupadas apenas cerca de 20% dessas vagas. A ampliação deve vir acompanhada de instrumentos de gestão mais eficazes, como o monitoramento com o objetivo de facilitar a utilização dos gastos destinados à política de assistência estudantil.

Colaborando com a necessidade de ampliação do Promisaes, retornando ao gráfico 4, que demonstra o total de discentes ativos no PEC-G e atendidos no Promisaes (2006 a 2014), os valores ficaram entre 20% a 39% dos ativos. Portanto, um número significativo de estudantes-convênio poderia ser atendido com a expansão do Promisaes.

Em março de 2014, a CGRE, a seção responsável pelo Promisaes e PEC-G no MEC fez um levantamento sobre o número de estudantes-convênio nas IES utilizando o Simec: dos 1.813 estudantes-convênio, 1.424 estavam matriculados nas Ifes (78,54%); 265 nas IES estaduais (14,61%); e 123 nas IES particulares (6,78%). Em média, o tempo de permanência dos estudantes-convênio durante a graduação é de cinco anos.

---

<sup>95</sup> O Presidente realizou quatro périplos pelo continente africano. Em 2003, em sua primeira visita, esteve em São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia. Em 2004, visitou São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde. Em 2005, visitou Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal. Em 2006, visitou Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul. O Ministro Celso Amorim esteve em Argélia, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Senegal, Namíbia, Nigéria, Camarões, Quênia, Etiópia, Marrocos, Moçambique, África do Sul, Zimbábue, São Tomé e Príncipe. A esse respeito, o Chanceler comentou: “Não se trata de viagens para obter resultados a curto prazo, ainda que, sob a ótica econômica, a África represente um mercado importante. [...] Além do componente econômico-comercial, está-se buscando fortalecer um vínculo político com uma região do mundo à qual nos unem afinidades culturais e laços históricos”. No quadriênio 2003-2006, o Brasil recebeu mais de vinte chefes de Estado de países africanos e número semelhante de chanceleres. (LEITE, 2011, p. 180).

<sup>96</sup> Fazem parte do PEC-G e foram consideradas como Ifes, os seguintes institutos federais: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ), Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet-MG), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFGO). As três primeiras autarquias recebem recursos do Promisaes, pois têm estudantes-convênio ativos. Todas as escolas técnicas federais estão ligadas à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), órgão do MEC. A adesão das IES ao PEC-G é uma prerrogativa das instituições educacionais.

As universidades estaduais que tivessem o número de discentes suficiente para estabelecer a transferência de recursos por meio da modalidade de repasse orçamentário denominado convênio também receberiam o Promisaes. Aos estudantes-convênio matriculados nas IES com poucos discentes, sugere-se o atendimento pelas bolsas do Itamaraty e pelas demais políticas de assistência estudantil desenvolvidas nas universidades.

Mas há a necessidade de se saber quantos foram atendidos nos períodos de 2012 em diante. O Promisaes, ao se vincular ao Pnaes, perdeu o vínculo com uma ação orçamentária específica, e, portanto, os mecanismos de acompanhamento e monitoramento do Promisaes precisam ser fortalecidos a fim de mensurar com mais exatidão a quantidade de auxílios, quanto e como estão sendo gastos os recursos destinados à política de permanência voltada para o PEC-G.

O acompanhamento do Promisaes é feito por meio do Simec, onde a CGRE contabiliza o número de discentes ativos nas Ifes no ano anterior, geralmente no primeiro semestre, quando se discute na administração federal os valores que serão destinados ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O orçamento destinado à política de assistência estudantil fomentada pelo MEC considera os dados informados pelas Ifes. Caso estejam inadequados ou não tenham sido informados pelas universidades federais o repasse para o ano seguinte fica prejudicado. Portanto, sugere-se que o acompanhamento seja substituído por monitoramento, utilizando mecanismos de controle vinculados ao Siafi, que serão demonstrados no decorrer deste texto.

Portanto não bastaria aumentar recursos destinados a política de assistência estudantil voltada ao PEC-G, se não vier acompanhando de instrumentos que resultem uma constante avaliação das políticas públicas.

No Brasil, nos anos 1990, no âmbito do profundo processo de transformação nas relações entre Estado e a sociedade e a Reforma da Administração Pública, que passa da priorização de processos para a ênfase em resultados, a avaliação de políticas públicas assumiu condição de instrumento estratégico para toda a gestão pública. Estudos acadêmicos detiveram-se sobre o exame da avaliação, com a implementação dos denominados “modelos de gestão orientados para resultados”. A ênfase em resultados trouxe a necessidade de avaliação a fim de constatar se os objetivos eram atingidos e de viabilizar a prestação de contas do Estado à sociedade (RUA; ROMANINI, 2013, p. 3).

Segundo os autores, a avaliação formal pode contribuir para aperfeiçoar a formulação de políticas públicas e de projetos, sobretudo, tornar mais responsável o estabelecimento de metas, ao apontar como os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos. Pode também, mostrar se as políticas e os programas estão sendo concebidos de

modo coordenado ou articulado e em que medida está sendo adotada abordagem com propostas inovadoras na resolução de problemas que antes pareciam intratáveis; sinalizar como são construídas as parcerias entre os governos central e local, entre os setores público e privado; identificar as condições de sucesso ou fracasso dessas parcerias; e indicar como elas podem ser aperfeiçoadas, com a intenção de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento.

Além da avaliação, comumente confundidos com a primeira, existem os processos de monitoramento e acompanhamento.

O monitoramento difere da avaliação, pois está relacionado ao exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos e impactos<sup>97</sup> das ações realizadas. O monitoramento é o exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a sua gestão.

O monitoramento é uma função inerente na gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar a operacionalização. Os resultados do monitoramento são aplicados aos aperfeiçoamentos do trabalho de equipe e na tomada de decisões, e ele deve propiciar a aprendizagem organizacional. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 9).

É possível melhorar o processo de transparência e o acompanhamento dos gastos na implementação do Promisaes. O controle do Promisaes se dava por meio de uma ação orçamentária, como era antes de 2012, vinculada ao código 8475 e 009E – Concessão de benefícios a estudantes estrangeiros no Brasil. No Portal da Transparência, constam os valores destinados aos estudantes-convênio. No entanto, com a veiculação ao Pnaes, deixou de ter uma ação orçamentária e o acompanhamento dos gastos ficou prejudicado.

Com a vinculação do Promisaes ao Pnaes, cada Ifes passou a ter, em seu orçamento, os valores destinados à execução na assistência estudantil durante um ano. Quando se propõe a adoção do monitoramento no lugar do acompanhamento, tem-se como finalidade subsidiar instrumentos de avaliação das políticas públicas mais eficazes. Não se trata de centralizar o Promisaes no MEC, mas tão somente de adotar formas de exame contínuo da política pública.

A importância da avaliação das políticas públicas é reconhecida em documentos oficiais e científicos, embora esse reconhecimento não se traduza em processos de avaliações

---

<sup>97</sup> O impacto é a mudança positiva ou negativa, prevista ou imprevista, decorrente dos efeitos de uma intervenção. Usualmente, os impactos são observados no médio ou longo prazo e não se limitam à órbita restritiva da intervenção, podendo atingir outras esferas, como exemplo: aumento da escolaridade materna leva à redução da mortalidade infantil.

sistemáticos e consistentes. O consenso no plano do discurso não se traduz nas práticas recorrentes, porque a tendência é percebê-las como dever, até mesmo como ameaça, imposta por alguma instância de governo ou por organismos financiadores internacionais (HARTZ; POUVOURVILLE, 1998, apud RUA; ROMANINI, 2013).

Como mecanismo de monitoramento, a proposta é a utilização do plano interno<sup>98</sup>, que foi instituído no MEC em dezembro de 2009, presente no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Custos para as unidades orçamentárias e gestoras<sup>99</sup> do MEC. A subação<sup>100</sup> e o plano interno compõem os instrumentos de programação e gerenciamento. O monitoramento dos gastos do Promisaes permitirá mensurar os custos da política de assistência estudantil voltada aos estudantes-convênio, permitirá maior transparência nos gastos e figurará no planejamento institucional das unidades gestoras do MEC.

Quando houve a desconcentração do Promisaes em 2012<sup>101</sup>, durante o repasse orçamentário naquele ano, foi orientado que as Ifes deveriam discriminar os gastos do Promisaes na subação orçamentária SS01. Porém tal determinação não se mostrou eficaz, devido à falta de monitoramento na CGRE e ao entendimento de que o acompanhamento poderia ser feito apenas pelas informações cadastradas pelas Ifes no Simec.

O mecanismo de acompanhamento dos estudantes-convênio adotado por meio do Simec tem demonstrado que o número de atendidos no Promisaes nas Ifes é discrepante com o quantitativo previsto no repasse feito pelo MEC. Dessa forma, mecanismos de monitoramento dos gastos poderiam ser implementados visando corrigir e indicar soluções, a fim de se evitar a devolução de recursos orçamentários por problemas operacionais nas Ifes.

Os recursos de poder de natureza administrativa e financeira são desenvolvidos pelo MEC, que também define a prerrogativa do controle orçamentário e as regras para o atendimento ao Promisaes. Embora, a partir de 2012, as atribuições relativas às seleções tenham sido repassadas às universidades públicas, cabe ao MEC o repasse da verba destinada

---

<sup>98</sup> A Portaria nº 09, de 31 de dezembro de 2009, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, criou o plano interno (PI). Posteriormente, esse mesmo órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), atualizou os critérios de lançamentos do PI, pelas Portarias nº 01, de 02 de janeiro de 2012 e nº 01 de 04 de fevereiro de 2013.

<sup>99</sup> As unidades gestoras estão presentes no Decreto nº 7.690, de 03 de março de 2012, que estabelece a estrutura organizacional do MEC. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm)>, pesquisado em 12 dezembro 2014.

<sup>100</sup> Subação orçamentária é o instrumento de integração entre planejamento, programação e execução orçamentária e financeira, de forma a orientar os processos de tomada de decisão e imprimir a visibilidade às atividades desenvolvidas para dar consecução às políticas nacionais de educação, podendo ser executada por meio de uma ou mais ações orçamentárias.

<sup>101</sup> Ofício-circular nº 13/2012 – MEC/Sesu/DIFES/CGRE, em 29 de fevereiro de 2012.

ao funcionamento da política de assistência estudantil desenvolvida nas universidades públicas federais.

Nessa parte da dissertação, propõem-se mudanças na portaria que regula o Promisaes, visando melhorar os instrumentos de acompanhamento nela descritos. O documento legal dispõe, no artigo 3º: “III – Elaborar e encaminhar a Sesu, semestralmente, relatórios referentes a desligamentos, desempenho acadêmico, frequência e a situação migratória dos estudantes beneficiados pelo Projeto em relação às normas de imigração”. Sugere-se a seguinte redação: “III – Elaborar e encaminhar a Sesu, semestralmente, relatórios referentes a desligamentos, desempenho acadêmico, frequência e situação migratória dos estudantes beneficiados pelo Promisaes em relação às normas de imigração, bem como os instrumentos adotados pelo MEC de monitoramento das políticas públicas.

Outra mudança necessária na Portaria nº 745, que regula o Promisaes, refere-se ao artigo 7º inciso: “XII – Se o estudante exercer qualquer atividade remunerada (exceto as voltadas para fins curriculares e de iniciação científica) ou passar a receber outro auxílio financeiro do governo brasileiro”. Poder-se-ia ser substituído por “XII – Se o estudante exercer qualquer atividade remunerada (exceto as voltadas para fins curriculares e de iniciação científica) ou passar a receber outro auxílio financeiro do Ministério das Relações Exteriores para fins de permanência estudantil”. A mudança deixaria mais clara a regra vigente, vetando-se apenas o acúmulo das bolsas concedidas pelo MRE e não impedindo o desenvolvimento de outras ações além do Promisaes aos estudantes do PEC-G.

A proposta de expansão do Promisaes que está vinculado ao Pnaes nas Ifes para a totalidade dos ativos do ano anterior deve ser feita gradualmente até que atinja a todos os estudantes nas Ifes.

Ao se buscar alternativas para o conjunto dos estudantes do PEC-G nas IES públicas, expandindo o Promisaes para as IES estaduais, pensou-se no Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (Pnaest), regulado pela Portaria do MEC nº 25, de 28 de dezembro de 2010. Dentre as características desse programa, destaca-se o desenvolvimento da política de permanência em ações nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagens de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e dotação.

O Pnaest, voltado às universidades estaduais, está atrelado a uma política de acesso à educação superior no Brasil. Na portaria que regula o programa, consta uma vedação importante: “§ 1º É vedada a utilização de recursos do Pnaest para concessão de bolsas e

benefícios pecuniários similares diretamente aos estudantes” (Portaria MEC, 25/12/2010). Outra particularidade é que não atende a todas as estaduais, incluindo as vinculadas ao PEC-G, o que inviabiliza a proposta de se atrelar o Promisaes a esse programa.

A modalidade de convênio<sup>102</sup> permite a transferência de recursos orçamentários e financeiros da União para os estados e municípios brasileiros. Essa normativa impõe o limite de, no mínimo, de R\$ 100.000,00 anuais para se concretizar os contratos entre os membros da Federação.

Uma proposta a ser considerada pelos tomadores de decisão no MEC seria atender, por meio da modalidade convênio, às IES que apresentassem a quantidade de alunos suficiente que permitisse o repasse de recursos orçamentários e financeiros. Contagem<sup>103</sup> feita este ano em algumas IES estaduais presentes no PEC-G apresenta informações sobre Unesp (46 estudantes-convênio), USP (111 estudantes-convênio), UERJ (20 estudantes-convênio), Unicamp (46 estudantes-convênio). O acompanhamento pelo Simec no ano anterior, como atualmente é feito nas Ifes, verificaria a quantidade de alunos necessários para se estabelecer o convênio com as IES estaduais e a expansão do Promisaes.

Considerando a quantidade de alunos ativos nas estaduais, acima de 223 estudantes-convênio, com o custo anual de R\$ 7.464,00, o montante seria de R\$ 1.664.472,00 ao quantitativo de estudantes nas públicas estaduais. Em valores reais (IPCA de dezembro de 2014) para atendimento aos 223 estudantes-convênio, o custo seria de R\$ 8.428,80 anuais, cujo montante seria de R\$ 1.879.622,40.

O monitoramento dos gastos na modalidade discutida nesta seção poderia ser feito pelo relatório de convênio adotado no Sistema de Gestão de Convênios (Siconv), instrumento desenvolvido em outros programas da Sesu/MEC, como o Programa de Extensão Universitária (ProExt). Esta proposta, se aceita implicaria também em mudança na atual portaria do Promisaes, estendendo às universidades estaduais.

Observando a tabela abaixo, nota-se que houve uma drástica redução de gastos com as bolsas concedidas pelo MRE, de R\$ 1.234.479,89 no período de 2012 a 2014. As bolsas do Itamaraty não devem ser descartadas, diante das carências descritas nesta dissertação.

---

<sup>102</sup> O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União por meio dos convênios e contratos de repasse e dá outras providências. A Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, feita entre os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e o Chefe da Controladoria-Geral da União (MPOG/MF/CGU), no uso da atribuição que lhes confere o inciso II do parágrafo único do artigo 87 da constituição, e tendo em vista o disposto no artigo 18 do Decreto, regula os convênios.

<sup>103</sup> Levantamento feito no Simec em 01/09/2015.

**Tabela 13. Gastos na Ação “Concessão de Bolsas no Sistema Educacional Brasileiro a Alunos Estrangeiros” (2012 a 2014)\***

Ano	MRE	Ação	Gasto Nominal	Gasto Real
2012	Relações Exteriores	00CB	R\$ 1.746.979,34	R\$ 1.972.793,89
2013	Relações Exteriores	00CB	R\$ 1.332.090,81	R\$ 1.416.398,84
2014	Relações Exteriores	00CB	R\$ 738.314,00	R\$ 738.314,00

\*Atualizado pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2014.

**Fonte:** Portal da Transparência. Elaboração própria.

O valor para atendimento para 125 estudantes-convênio, de acordo com o levantamento feito pela Sesu em 2014 seria de R\$ 77.750,00 (custo mensal). Considerando o valor de R\$ 622,00, o valor anual seria de R\$ 933.000,00. Com valores corrigidos, a bolsa seria de R\$ 702,40 com o IPCA de dezembro de 2014. Para atendimento aos discentes nas demais IES, o custo mensal seria de R\$ 87.799,97 e o anual de R\$ 1.053.600,00.

As bolsas concedidas pelo MRE (bolsa mérito, emergencial e MRE) em 2014 corresponderam ao montante de apenas R\$ 738.314,00, portanto insuficiente para o atendimento dos estudantes, se fosse considerada a proposta de atendimento aos estudantes-convênio matriculados nas instituições particulares<sup>104</sup>.

As demais ações de assistência estudantil nas IES estaduais e particulares não devem ser descartadas, conforme as observações feitas pelos participantes na Oficina PEC-G e do Encontro Nacional do PEC-G, nos fóruns de avaliação e discussão organizados pelo MEC, nos últimos dois anos.

Na pesquisa semiestruturada, foi perguntado ao servidor do Itamaraty sobre a implementação do Promisae e das demais políticas de assistência estudantil desenvolvidas ou voltadas para o PEC-G. Obteve-se a seguinte resposta:

Eu acho, (Promisae) muito necessária, porque [sic], sobretudo para os estudantes africanos e para alguns caribenhos, como os haitianos. O nível de vida é muito baixo, o valor da moeda deles é baixo, então eles têm dificuldades enormes de se manter no Brasil, então eu acho fundamental. Se eu pudesse, hoje em dia o PEC-G inteiro teria bolsa, assim como o PEC-PG, se eu pudesse o meu sonho é ter o PEC-G com bolsa, porque as pessoas [sic] sejam como bolsistas do PEC-G, todas. Isso geraria para nós e para o estudante uma tranquilidade, cortaria uma camada de estresse que vem da vida deles, todo o mês de não ter dinheiro, porque não dá para chegar e eles são obrigados a morar em lugares muito difíceis, no Rio de Janeiro a gente sabe, tem gente morando em regiões perigosas [...]. Então, eu acho que a gente deveria ter bolsa para todo o PEC-G. (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

<sup>104</sup> Os estudantes-convênio não pagam matrículas e mensalidades nas IES particulares.

Diante das observações feitas pelo servidor do MRE, cumpre uma ressalva: se o Promisaes fosse destinado seguindo o critério do PEC-PG, possivelmente ter-se-ia um limite no número de selecionados ao PEC-G, o que afetaria o número de ingressantes ao se vincular com os recursos orçamentários do Promisaes voltados para as Ifes e não resolveria ou minimizaria a situação da permanência estudantil dos discentes que estão na graduação.

Portanto, há várias formas de repasse, porém, dada a atual conjuntura econômica e os recentes cortes efetuados nas políticas sociais que atingiram a educação neste ano, torna-se para alguns uma questão intempestiva. Ao se refletir a proposta de expansão do Promisaes a partir das federais considerou-se um maior número de estudantes-convênio que seriam atendidos. Outras alternativas devem ser buscadas no atendimento aos estudantes-convênio como discutidas pelos participantes dos fóruns organizados pelo MEC.

### **3.4 As percepções dos estudantes-convênio da UnB e dos atores institucionais sobre o retorno ao País de origem e o trabalho durante a graduação**

O PEC-G surgiu nos anos 1960. Dentre seus objetivos citados nos protocolos anteriores e descritos no Decreto nº 7.948, de 2013, destaca-se a necessidade de retorno dos estudantes-convênio ao final do curso, a fim de colaborar com a realidade de seus países.

Questão recorrente no PEC-G é o relato de que os estudantes-convênio ficam no Brasil após a graduação. Foi indagado aos discentes da UnB se pretendem retornar ao país de origem, mesmo que a atual normativa determine que a cooperação dar-se-á pelo regresso do discente após a graduação<sup>105</sup>. Não há, até o momento, nenhum estudo que contemple, a fundo, a situação dos egressos do PEC-G. Portanto, qualquer generalização retrata o senso comum e as impressões das pessoas que conhecem os Programas – do tipo “todos ficam aqui no Brasil!”, “conheci um(a) estudante africano(a) que casou com uma(um) brasileira(o)...” – é incompleta.

Durante o questionário aplicado aos estudantes da UnB, quando indagados se pretendiam retornar ao País de origem, dentre os 35 estudantes que participaram, 27 afirmaram que retornariam à terra natal, correspondendo a 77%; 3 demonstraram que não retornariam, correspondendo a 9%; 3 demonstraram dúvidas ao declararem que talvez retornassem ao seu País; e, por último, 2 (6%) dos estudantes-convênio da universidade não responderam.

---

<sup>105</sup> “Parágrafo único. O PEC-G constitui um conjunto de atividades e procedimentos de cooperação educacional internacional, preferencialmente com os países em desenvolvimento, com base em acordos bilaterais vigentes e caracteriza-se pela formação do estudante estrangeiro em curso de graduação no Brasil e seu retorno ao país de origem ao final do curso”. (BRASIL, 2013a).

**Tabela 14. Expetativa de retorno ao país de origem na UnB**

	Africano	Americano	Asiático	Total Geral
Não	3			3
Sim	23	3	1	27
Talvez	3			3
Não responderam	2			2
<b>Total Geral</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>35</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Acerca do retorno do estudante ao País de origem, um representante pesquisado do Itamaraty, quando inquirido sobre como avalia a vinda dos estrangeiros para a UnB e para IES pertencentes ao PEC-G, expôs as seguintes observações sobre os estudantes-convênio que ficam no Brasil após a graduação:

O que dá pena que muitos deles abandonam os seus países e querem ficar aqui. E isso eu tenho pena, porque na realidade, ele está descumprindo um contrato que tem conosco de voltar ao seu País, e descumprindo um contrato afetivo com o país dele, que só veio para cá, porque ele era daquele país, então ele só teve a chance de estudar aqui, porque ele era o menino daquele País e agora ela abandona àquele País e fica aqui. Isso [*sic*] realmente, me desgosta muito esse tipo de posição [*sic*] e ainda, sobre a bolsa Mérito do MRE, relativa à iniciativa feita pelo Itamaraty, de custear a passagem de retorno aos estudantes que são atendidos por este programa: [...] essa bolsa dá a possibilidade de uma passagem de regresso ao seu País; e por outro lado nos dá a garantia de que não estamos fazendo ou promovendo “fuga de cérebros<sup>106</sup>”, porque há alguns países que muito justamente reclamam que, pelo fato de receberem apoio para estudos de nível superior, muitas pessoas não voltam ao País de origem. Então, pelo fato da gente conceder essas passagens de regresso, me parece muito importante para demonstrar que não temos a menor pretensão de gerar “fuga de cérebros” entre esses jovens, que tem um desempenho acadêmico destacado. (Entrevista realizada em 16 de julho de 2015, com servidor da DCE/MRE).

Questão por vezes esquecida em uma análise mais aprofundada sobre essa situação é que, em alguns casos, o estudante, ao retornar ao País de origem, não encontra trabalho ou meios de sobrevivência. Daí a importância da cooperação educacional adotada pelo PEC-G, mediante acordos bilaterais que permitam ao discente egresso do programa meios de empregabilidade em sua comunidade. Mas o trabalho após a conclusão da graduação dos estudantes-convênio não figura dentre os objetivos das políticas públicas aqui estudadas.

<sup>106</sup> Fuga de capital humano (também referida como fuga de cérebros, ou pelo seu termo em inglês, *brain drain*) é uma emigração em massa de indivíduos com aptidões técnicas ou de conhecimentos, normalmente devido a fatores como conflitos étnicos e guerras civis, falta de oportunidade, riscos à saúde e instabilidade política em seus países. Uma fuga de cérebros é geralmente considerada custosa economicamente, uma vez que os emigrados obtiveram suas formações de maneira patrocinada pelo governo. A fuga de cérebros pode ser evitada, por meio do fornecimento de conhecimento científico para a sociedade para que ela tenha oportunidades de carreira iguais e dando-lhes oportunidades de provar as suas capacidades.

Os estudantes da UnB foram inquiridos sobre se trabalharam<sup>107</sup> durante a graduação. A pergunta fez-se necessária neste estudo que avalia em que medida o Promisaes atua como política de assistência estudantil do PEC-G. No questionário, a maioria deixou de responder a indagação. Como já mencionado no capítulo anterior, a condição de estudante veda o exercício de vínculo empregatício<sup>108</sup> no Brasil, como determina o “estatuto do estrangeiro”, e, ao mesmo tempo, o estudante, ao vir para o Brasil e fazer a graduação, assume o compromisso de manter-se durante todo o curso.

Na arena regulatória que envolve o Promisaes e o PEC-G, consta a obrigatoriedade do retorno do discente à embaixada do Brasil no País de origem para retirar o diploma, a ementa e o histórico escolar da graduação. O governo brasileiro não pode impedir que o estudante permaneça no Brasil após a formatura, se estiver com o visto regular nem, sequer, vetar que o estudante-convênio retorne ao Brasil após obter sua graduação, caso não tenha nenhum óbice na concessão do visto feito pela embaixada brasileira no país do discente.

Essa pergunta relativa a trabalho durante a graduação tem relação com a situação do próprio estudante-convênio, na condição de estrangeiro, portador do visto provisório do tipo IV (visto de estudante), que veda o exercício de trabalho no Brasil.

Conforme consta da tabela 15, quando inquiridos sobre o tema, 26 estudantes PEC-G não responderam, ou seja, 76% do total de 34 discentes que opinaram na pergunta no questionário aplicado aos estudantes-convênio da UnB. Outros 5 (15%) relataram que não trabalharam durante a graduação. Somadas as duas situações, encontram-se 91%, índice alto que talvez explique o receio dos estudantes-convênio com relação ao chamado “estatuto do estrangeiro”, Lei nº 6.815, agosto de 1980.

Uma possível explicação para o pouco nível de resposta é a compreensão do estudante-convênio de que trabalho (monitorias, estágios) e vínculo empregatício sejam as mesmas coisas. No entanto, vínculo empregatício se refere às normas descritas na legislação brasileira e está proibido no estatuto do estrangeiro.

Ressalta-se que a política de permanência ou a assistência estudantil provavelmente não supram as condições necessárias para a manutenção do discente estrangeiro no Brasil.

---

<sup>107</sup> Trabalho neste contexto refere-se a, por exemplo: estágio, monitoria, consultoria, trabalho informal ou como *free lancer*. Esses não necessariamente implicam em vínculo empregatício.

<sup>108</sup> Vínculo empregatício: Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador e o executado no domicílio do empregado, desde que esteja caracterizada a relação de emprego (artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT). A prestação de serviços de caráter continuado, em atividades de natureza permanente, com subordinação, observância de horário e normas de repartição, mesmo em grupo-tarefa, configura relação empregatícia.

**Tabela 15. O estudante trabalhou durante a graduação – Entrevista feita na UnB**

Países	Não trabalhou	Não respondeu	Sim trabalhou em todo o curso	Sim trabalhou parte do curso
Angola		6		
Benim		2	1	
Bolívia	1			
Cabo Verde		3		
Camarões		1		
Cuba		1		
Gana		2		
Guiné-Bissau	3	2		1
Moçambique		1		
Nigéria		1		
Peru			1	
Rep. Dem. Do Congo	1	6		
Timor Leste		1		
<b>Total Geral</b>	<b>5</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Ainda na tabela 15, 2 dos entrevistados declararam que trabalharam durante toda a graduação e 1 discente afirmou que trabalhou durante parte do curso.

Nos encontros promovidos nas Ifes<sup>109</sup> para se discutir o PEC-G, os estudantes-convênio se queixam do “estatuto do estrangeiro”, legislação da década de 1980, que veda a possibilidade de vínculo empregatício para o estrangeiro com o visto de estudante. Os estudantes argumentam que buscam trabalho com a finalidade de se manterem na universidade, reclamam por maior número de estudantes-convênio atendidos pelo Promisaes e reivindicam demais ações que permitam a assistência estudantil na universidade.

**Tabela 16. A atividade de trabalho exercida estava ligada à sua área de formação? Entrevista feita na UnB**

Países dos Estudantes-Convênio	Não	Sim
Angola		1
Benim		1
Bolívia	1	
Cabo Verde		

<sup>109</sup> I Encontro Internacional PEC-G e PEC-PG no Brasil, realizado no *campus* Recife, na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em 2013; II Seminário África-Brasil – Estado e Políticas Públicas em África: desafios contemporâneos, em maio de 2014 na Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Desvendando o PEC-G na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em outubro de 2009; Seminário Internacional sobre PEC-G – Êxitos, fracassos e desafios do Convênio PEC-G nas Instituições de Educação Superior, realizado na Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), em outubro de 2010. Os encontros aconteceram nas Ifes e contaram com a participação das IES estaduais e privadas vinculadas ao PEC-G.

<b>Países dos Estudantes-Convênio</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Camarões		
Cuba		
Gana		
Guiné-Bissau	3	1
Moçambique		
Nigéria		
Peru		1
Rep. Dem. Do Congo	1	
Timor Leste		
<b>Total Geral</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

Fonte: Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Durante a pesquisa, foi questionado se o exercício profissional durante a graduação tem relação com a formação da educação superior desenvolvida no Brasil. Foram 5, ou seja, 56% dos que emitiram opinião, responderam que não houve relação com a formação adquirida durante a graduação, e 4, portanto 44%, disseram que o trabalho se relacionava com o curso.

Na tabela 16, o número daqueles que revelaram que o trabalho estava relacionado à área de formação é superior – correspondendo a 9 discentes (26% dos 34 entrevistados) – ao número dos que confirmaram trabalho. Quando se observa a tabela 15, na qual 3 afirmaram ter trabalhado, e a tabela 16, há uma discrepância de 6, correspondendo a 18% do total dos participantes da pesquisa realizada na UnB. Outra possível explicação para a discrepância é que aqueles que se referiram ao trabalho relacionaram a resposta ao estágio acadêmico ou às atividades de monitoria e de iniciação científica desenvolvidos durante a graduação.

No entanto, cumpre uma observação: o estudante-convênio que busca trabalho durante a graduação ou posteriormente para permanecer no Brasil pode também estar interessado em aprimorar-se relacionando a prática à formação acadêmica ou profissional adquirida no Brasil.

Os trechos abaixo são depoimentos dos estudantes-convênio sobre o Promisaes/PEC-G na UnB e retratam a experiência de estudar no Brasil:

Eu tenho [*sic*] vida muita experiência na UnB, de aprender correr traz para tentar resolver tudo o que é possível. Também a UnB tem me ajudado desde a minha estadia no Brasil. Sobre o PEC-G Promisaes, essa bolsa tem sido muito importante no meu estudo de graduação porque desde que eu cheguei aqui no Brasil ela tem sido a única fonte financeira aqui, porque os meus pais não esta em condições de me manter a minha estadia, mas com essa bolsa foi uma salvação da minha vida e do meu estudo. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes convênio da UnB em maio de 2015)

Tem sido muito boa a experiência, o fato de poder estudar na Universidade de Brasília, num curso de renome como Arquitetura e Urbanismo. Tem sido também muito dificultoso, com inúmeras barreiras, o custo de vida da cidade do próprio curso que se gasta muito, mas semestre a semestre tudo foi sendo enfrentado e agora estou no meu último. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes convênio da UnB em maio de 2015)

“Gostei da experiência, aprende muita coisa que talvez se eu fizesse a graduação no Benim não teria conhecimento suficiente. A Promisaes me ajudou muito. Acho que sem a Promisaes, eu iria atrasar muito no meu curso”. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes convênio da UnB em maio de 2015).

“O PEC-G não é um programa falho, mas sim, um sucesso. Na experiência que tenho tido no Brasil, é importante eu sublinhar que foi uma experiência rica culturalmente e em relação como lidar com pessoas com quem não partilhamos mesma ideologia e não somos a mesma de mesmas culturas. Foi muito útil no sentido que através desse programa estou ganhando um conhecimento importante no nível acadêmico, o qual é e, será importante na minha carreira profissional. Porém tem alguns pontos que precisam ser revistos, como por exemplo, esse acompanhamento de saúde dos alunos, cuja falta faz com que eu esteja passando por isso que citei acima. Rever o ponto de não exercício do trabalho remunerado, mesmo que seja um direito de 12 horas semanal para evitar que o aluno que passa por condições difíceis dependa apenas do Promisaes”. (Resposta ao questionário aplicado aos estudantes convênio da UnB em maio de 2015)

Os depoimentos não descritos no capítulo estão no anexo 7 desta dissertação, a fim de demonstrar de que maneira Promisaes tem contribuído como política pública de permanência ao PEC-G.

**Tabela 17. Experiência de estudar no Brasil PEC-G/Promisaes na UnB**

Países dos Discentes PEC-G	Negativa	Positiva	Total Geral
Angola		7	7
Benim	1	2	3
Bolívia			
Cabo Verde	1	2	3
Camarões		1	1
Cuba		1	1
Gana		2	2
Guiné-Bissau		3	3
Moçambique		1	1
Nigéria			
Peru			
Rep. Dem. do Congo		7	7
Timor Leste		1	1
<b>Total Geral</b>	<b>2</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

**Fonte:** Questionário aplicado aos discentes PEC-G da UnB. Elaboração própria.

Nas questões em aberto no questionário aplicado na UnB, foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo<sup>110</sup>, com base nas experiências e impressões demonstradas na experiência de estudar no Brasil por meio do PEC-G/Promisaeas (CAREGNATO, 2006), (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005).

Ao apresentar parte da contribuição acadêmica<sup>111</sup>, pretende-se evidenciar as trocas desenvolvidas entre os estudantes africanos do PEC-G na UnB, que reflete parte da experiência de estudar no Brasil. Os trabalhos foram produzidos pelos discentes do PEC-G que, durante a graduação, receberam o Promisaeas: Arquitetura colonial na cidade da Praia e Ribeirão Grande Santiago – Cabo Verde, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; Planejamento Estratégico para Implantação do Gás Natural veicular na Nigéria, no curso de Engenharia Mecânica; A cooperação bilateral entre Brasil e Cabo Verde nos marcos da CPLP: A cooperação educacional no Instituto de Relações Internacionais; África e Brasil: Tão próximos e tão distantes, na Faculdade de Comunicação; Jornal online – Diário São-tomense, na Faculdade de Comunicação; Análise da implementação da política de educação em Guiné-Bissau 1994 – 2010, no Instituto de Ciências Políticas; Economia solidária: uma perspectiva sobre a experiência em Cabo, apresentado no Departamento de Sociologia.

Na publicação constam também trabalhos realizados por estudantes do continente africano que discutem a realidade brasileira: Cotas na Universidade de Brasília; Homens e Mulheres no mercado de trabalho – A evolução do trabalho no Brasil entre 1980 e 2000; Análise da efetividade de programas de incentivo ao aleitamento materno em hospitais públicos do Distrito Federal e seus possíveis efeitos na redução da mortalidade infantil, ambos apresentados no Departamento de Sociologia; Mitos e Heróis esportivos, sua construção na mídia: o caso Pelé e Ayrton Senna, na Faculdade de Comunicação.

Além das publicações citadas que exemplificam a contribuição dos estudantes PEC-G durante a graduação na UnB, em 2014, o Centro de Convivência Negra da UnB, em comemoração aos 90 anos do líder pela independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde, inaugurou o Laboratório de Estudos e Pesquisas Amílcar Cabral (Lepac)<sup>112</sup>. Fruto das articulações desenvolvidas por setores engajados na UnB, visou produzir e disseminar conhecimento sobre os

---

<sup>110</sup> A análise de conteúdo pode ser quantitativa e qualitativa. Existe uma diferença entre essas duas abordagens: na abordagem quantitativa, se traça uma frequência das características que se repetem no conteúdo do texto. Na abordagem qualitativa se “considera a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 680).

<sup>111</sup> Coletânea de Produções Intelectuais dos Estudantes Africanos, em comemoração ao cinquentenário da UnB com o apoio do Centro de Convivência Negra da UnB e da União dos Estudantes Africanos em Brasília (UnB, 2008).

<sup>112</sup> Informações relativas à inauguração do Laboratório de Estudos e Pesquisas Amílcar Cabral (Lepac) estão disponíveis em: <<https://lepacbr.wordpress.com/> e <http://embagui brasil.blogspot.com.br/2014/10/espaco-para-estudos-sobre-guine-bissau.html>>. Acesso em: 01 jun. 2015. Posteriormente, averiguaram-se junto a integrante do Centro de Convivência Negra da UnB informações atualizadas sobre a proposta do espaço de conhecimento.

dois países africanos, bem como promover atividades de extensão, seminários e publicações acadêmicas, com temas relativos às relações de gênero, cultura, economia, política, direitos humanos, governança e políticas públicas. A proposta, no entanto, não foi levada adiante.

Embora o Lepac não esteja funcionando, as atividades mencionadas no parágrafo anterior são desenvolvidas no Núcleo de Estudos Afro-brasileiros da UnB e por outras instâncias na universidade. Isso não descarta a retomada da proposta e o avanço nas ações de promoção da discussão das relações étnico-raciais no espaço universitário.

A universidade é um espaço que reflete as contradições da sociedade: ao mesmo tempo em que demonstra ações preconceituosas com lamentáveis casos de racismo, também se mostra como espaço em construção de relações mais humanizadas, onde diferentes culturas se encontram na busca por uma sociedade mais justa e acolhedora. Espera-se que, no espaço universitário, o respeito prevaleça muito além da tolerância defendida por alguns, mas no aprendizado com os considerados diferentes.

Nesta seção, pretendeu-se, por meio dos trabalhos desenvolvidos pelos estudantes-convênios do continente africano, maior segmento atendido pelo Promisaes, apresentar as possibilidades na construção das relações acadêmicas desenvolvidas no espaço universitário, que passa por um processo de respeito mútuo, no qual a permanência estudantil vai além do valor financeiro fornecido pelo Promisaes – inclui a moradia estudantil, as refeições fornecidas no restaurante universitário, o auxílio destinado à compra de livros e o auxílio transporte. Portanto passa pelo acompanhamento acadêmico e, em alguns casos, atendimento psicológico<sup>113</sup> para aqueles que necessitarem desse tipo de assistência estudantil. Dessa forma, os esforços desenvolvidos por diversos setores na UnB e pelos estudantes resultaram em seus trabalhos acadêmicos.

### **3.5 Propostas de aprimoramentos necessárias ao Promisaes e ao PEC-G**

Algumas instituições já disponibilizavam bolsa ou auxílio por meio de atividades como monitoria para os estudantes-convênio. Com o início da implementação do Promisaes

---

<sup>113</sup> O texto “Adaptação à universidade de estudantes internacionais: Um estudo com alunos de um programa de convênio”, acerca do acompanhamento psicológico aos estudantes estrangeiros, é um estudo de caso desenvolvido com os estudantes-convênio na UFRGS. No contexto internacional, diversos pesquisadores têm se dedicado a investigar e compreender os fatores que afetam a adaptação de alunos estrangeiros ao contexto universitário e têm escrito sobre o tema apontando potenciais dificuldades. Por exemplo, pesquisas demonstram que muitos estudantes podem experimentar choque cultural, dificuldade de adaptação com confusão sobre expectativas de papel no novo país, baixa integração social, alienação, dificuldade com atividades diárias, depressão, ansiedade e discriminação (CONSTANTINE; ANDERSON; BERKEL; CALDWELL; UTSEY, 2005; CONSTANTINE, KINDAICHI et al, 2005; WANG; MALLINCKRODT, 2006; WEI et al, 2007). A perda abrupta do que é familiar, dos sinais e símbolos de interação social conhecidos pode levar a uma sensação de isolamento e baixa autoestima dos estudantes-convênio (ANDRADE; TEIXEIRA, 2009).

ações foram desenvolvidas nas IES vinculadas ao PEC-G, a fim de permitir a permanência do estudante-convênio de graduação durante os anos de estudos no País.

Foi apresentada a hipótese neste trabalho de mestrado profissional de que o Promisaes como política pública de assistência estudantil tem contribuído para permanência e conclusão dos estudos universitários dos estrangeiros participantes do PEC-G nas Ifes. Passada quase uma década de implementação desse projeto e a partir dos relatos dos estudantes-convênio da UnB, percebe-se que o Promisaes contribuiu na assistência estudantil auxiliando a permanência do estudante-convênio, mas não o bastante, pois existem outras questões que vão além do auxílio desenvolvido como objeto desta dissertação.

O Promisaes se mostrou necessário e relevante aos que receberam o auxílio? E quanto aos estudantes-convênio que não receberam e não são contemplados pelo Promisaes? Caso tenham sido atendidos com outra política de assistência estudantil, provavelmente as dificuldades aqui descritas tenham sido contornadas durante a graduação. E os que não foram atendidos por quaisquer políticas de assistência estudantil? Nesse momento, a rede de estudantes-convênio e os laços de amizade construídos ajudaram na permanência dos estudantes durante a graduação. Quem conhece os programas aqui discutidos, sabe das dificuldades presentes na vida dos discentes PEC-G.

Dentre os objetivos apontados nesta dissertação, destacou-se averiguar como o Promisaes, no período de 2006 até 2014, atuou como política de assistência estudantil, a fim de verificar a eficácia e a eficiência do projeto. Esses critérios estão presentes como instrumentos avaliação de políticas públicas.

Há eficácia, pois o Promisaes atende ao público descrito a ser atendido na política de assistência voltada para o PEC-G nas Ifes. A eficiência na política pública se apresenta como recurso essencialmente econômico, principalmente a partir de 2012, pois o custo anual por aluno atendido na política continuou o mesmo, não sendo um conceito adequado, dessa forma, ao contexto que envolve o Promisaes. Atender mais estudantes-convênio com menos recursos não contempla as peculiaridades relativas à permanência na educação superior.

Os problemas dos estudantes relatados pelos coordenadores do PEC-G ocorridos desde 2003 e recentemente lembrados em 2014 ainda continuarão como desafio a ser contornado por todos os envolvidos nas políticas aqui descritas. Seria ingenuidade pensar que somente o aumento do número de atendidos pelo Promisaes nas Ifes resultaria na solução dos dilemas diários que envolvem as *policies* descritas nesta dissertação.

Algumas perguntas não foram respondidas nesta dissertação, pois não houve oportunidade de fazê-las aos representantes diplomáticos dos países que atualmente têm o maior número de estudantes-convênio, mesmo diante dos vários contatos realizados por *e-mails* e telefonemas durante o desenvolvimento da pesquisa às representações diplomáticas de Guiné-Bissau e Cabo

Verde. Dentre as questões, destaca-se: qual seria o papel desses países na perspectiva da cooperação desenvolvida com o Brasil (antes do ingresso dos discentes no PEC-G, durante a graduação em nosso País e, posteriormente, quando os estudantes devem retornar a seus países)?

Na elaboração desta dissertação de mestrado profissional, apurou-se, a partir de leituras que tratam da cooperação Brasil-África, que as questões raciais presentes na realidade brasileira são apontadas como queixas dos representantes dos países africanos e possível entrave na aproximação entre o Brasil e o continente africano (SARAIVA, 1996).

As questões relativas ao racismo da sociedade brasileira e a cooperação educacional no PEC-G não foram objetos de análise deste trabalho, mas não devem ser negligenciadas pelos atores institucionais aqui descritos, pois impactam no cotidiano dos discentes dos programas aqui analisados.

Há décadas, centenas de estudantes-convênio tiveram a formação de educação superior conquistada no Brasil. O aspecto cultural se mostra atraente entre as trocas de saberes compartilhados durante os anos de graduação nas IES brasileiras, mas somente a cultura e a educação seriam suficientes para o PEC-G? A resposta está além dos limites deste trabalho.

A principal política de permanência da educação superior adotada nas Ifes, o Pnaes prega a importância de se buscar, nas Ifes, assistência para a moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação, mas não faz qualquer distinção entre nacionais e estrangeiros.

Portanto, a necessidade de se adotar políticas públicas nas Ifes, em especial, e nas demais instituições ligadas ao PEC-G, além do Promisaes, se mostra como um desafio a ser enfrentado de maneira dialógica para cumprir a missão de receber os estudantes pelo PEC-G e dar condições para que desenvolvam suas potencialidades de maneira crítica e autônoma.

### **Considerações Finais**

O Promisaes como política de assistência estudantil, ao atender a metade dos estudantes-convênio nas Ifes, atualmente não cumpre, como preconizado pelo Pnaes, todas as funções necessárias para a permanência, mesmo que o estudante-convênio e sua família ou país assumam a responsabilidade de manutenção do estudante durante os anos de graduação no Brasil, e mesmo que o PEC-G seja pautado nas relações diplomáticas exercidas pelo governo brasileiro e que seja mencionado como um programa de cooperação.

Outro fator que deve ser levado em conta é a tarefa das instituições públicas federais em administrar a carência de recursos para os discentes nacionais e contornar situações que vão além da subsistência dos estudantes-convênio.

O Promisaes provoca diferentes situações no programa de cooperação, o PEC-G, pois as universidades estaduais e as instituições particulares não são atendidas pela assistência estudantil do Promisaes. Nessas IES, são adotadas ações institucionais que permitem a permanência dos estudantes-convênio, que, em alguns casos, recebem bolsas das universidades, por meio de monitorias e participação de projetos. As ações de solidariedade, por vezes relatadas pelos coordenadores do PEC-G, têm sido importantes, na medida em que a comunidade acadêmica acolhe o estudante-convênio em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Durante a aplicação dos questionários junto aos estudantes da UnB, percebeu-se uma enorme preocupação dos discentes com o custo de vida em Brasília e propostas de aprimoramento do Promisaes foram sugeridas por eles para discussão junto à universidade.

É notória a preocupação dos órgãos responsáveis pelo PEC-G, os atores governamentais entendem que o Promisaes e seu fortalecimento geram uma maior tranquilidade para os estudantes-convênio e, por sua vez, para as IES que convivem com os alunos durante os anos de graduação no Brasil.

O Promisaes precisa de algumas correções, a fim de permitir de fato uma maior abrangência na política de permanência, que repercutam ainda mais nos efeitos esperados pelos atores institucionais, pelas IES, que anseiam por um atendimento mais adequado aos discentes e, sobretudo, pelos estudantes-convênio, que desejam uma maior segurança ou estabilidade na fase da educação superior cursada no exterior.

As propostas aqui elencadas, não descartam as ações de assistência estudantil voltadas para os estudantes-convênio discutidas na oficina e no encontro nacional do PEC-G. Cumpre ressaltar que encontros como os ocorridos devem ser frequentes, a fim de se repensar as práticas desenvolvidas nas IES voltadas para as políticas aqui estudadas.

Sem desconsiderar todas as dificuldades enfrentadas pelos estudantes-convênio que não se resolvem apenas com o acesso ao Promisaes, as principais sugestões de aprimoramento na gestão programa são i) ampliação do Promisaes nas Ifes atingindo a totalidade dos estudantes-convênio matriculados nas Ifes; ii) adoção do monitoramento dos gastos no Promisaes nas Ifes por meio do plano interno, a fim de se permitir instrumentos necessários para constante avaliação do programa e orientações às Ifes; iii) mudanças pontuais na portaria que regula o Promisaes adequando às propostas desta dissertação e iv) adoção do Promisaes às IES estaduais que tivessem o quantitativo necessário para a adoção de convênios (repasso orçamentário/financeiro).

## CONCLUSÃO

O Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisae) é uma política pública de assistência estudantil voltada para o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G). As duas políticas apresentam objetivos distintos, a primeira volta-se para garantir o acesso, mas que na prática tem atuado como política de permanência; a segunda funciona como um programa de cooperação educacional internacional e ajuda no processo de internacionalização da educação brasileira.

Adotou-se, nesta dissertação, a pergunta: como o Promisae tem atuado como política de permanência ao PEC-G? Foi utilizado o neoinstitucionalismo histórico como perspectiva teórica que considera os atores como os formuladores das políticas públicas. Foram apresentados os elementos de análise a partir da visão e história dos atores presentes nas políticas públicas, os recursos de poder envolvidos, a arena regulatória e a arena distributiva, o jogo de interesses envolvendo as *policies* e a implementação do Promisae.

No desenvolvimento desta dissertação, tratou-se da implementação do Promisae entre 2006 e 2014, das mudanças ocorridas em 2012 e das implicações na implementação política de assistência estudantil. Para a compreensão, a fase da implementação, foco desta dissertação, concentrou-se na Universidade de Brasília (UnB), por se tratar da Ifes que mais recebeu recursos destinados ao Promisae e pela proximidade geográfica, possibilitando investigar em que medida o Promisae tem atuado como política pública de permanência ao programa de cooperação educacional internacional.

A percepção dos atores institucionais presentes no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e na UnB e a análise dos atos administrativos nos arquivos do Ministério da Educação (MEC) foram fundamentais para a compreensão do Promisae. Analisou-se a fase da implementação desenvolvida no MEC e, posteriormente, na UnB. Mas as demais políticas de assistência estudantil, incluindo ações de permanência desenvolvidas nas instituições de ensino superior (IES) estaduais e privadas e as bolsas do Itamaraty parecem insuficientes para o atendimento às necessidades dos estudantes do PEC-G.

Mesmo que as intenções descritas no MEC fossem de expandir o Promisae, desde 2008, os atos e fatos administrativos nos anos seguintes não levaram à frente a ampliação do projeto. Apesar do aumento do número de atendidos pelo Promisae, os problemas persistem relacionados à permanência dos estudantes-convênio nas Ifes e nas demais IES.

O aumento dos recursos orçamentários e financeiros relativos ao Promisaes não atende aos desafios vividos pelos discentes durante a graduação no Brasil. A pouca importância dada ao PEC-G e ao Promisaes no MEC, com apenas um servidor atuando nas políticas públicas aqui discutidas, e um orçamento limitado à metade dos discentes matriculados nas Ifes no ano anterior explicam a pouca visibilidade que é dada às *policies* discutidas nesta dissertação de mestrado profissional.

Na UnB, a moradia e o custo de vida em Brasília têm-se mostrado como os principais problemas que mais afligem os estudantes-convênio. A percepção dos atuais gestores do PEC-G na universidade, buscando maior diálogo e adotando estratégias de acompanhamento, por meio de relatório de atividades acadêmicas, tem demonstrado uma maior harmonia nas ações dos programas, mesmo que sejam desenvolvidas, no espaço universitário, as críticas com relação ao decreto que regula o programa de cooperação, ao estatuto do estrangeiro, aos problemas relacionados aos preconceitos presentes no PEC-G.

O desafio de torná-lo um programa de visibilidade é de toda a universidade, e não apenas de um setor na UnB, o que pode ser construído continuamente. Essa situação também é recorrente em outras IES públicas e privadas.

No decorrer desta dissertação, comprovou-se a hipótese de que o Promisaes tem colaborado na assistência estudantil. Dados demonstram que o auxílio financeiro, tratado neste trabalho como bolsa, mesmo que não contemple a totalidade dos estudantes PEC-G, se revela importante política de permanência voltada a fomentar uma política de cooperação educacional. A pesquisa desenvolveu-se na UnB, onde uma parte significativa que respondeu ao questionário recebeu o Promisaes, durante a graduação.

A expansão do Promisaes está atrelada à avaliação socioeconômica e ao rendimento acadêmico. Nesta dissertação, propôs-se expandir o Promisaes nas Ifes e algumas IES estaduais, o que atenderia cerca de 90% e, por sua vez, repercutiria nas questões recorrentes relativas aos problemas socioeconômicos. Cumpre observar, contudo, que o rendimento acadêmico é um requisito para obtenção do Promisaes e, aos discentes que não atingirem o rendimento esperado para aprovação, se faz necessária a busca de estratégias, que podem ser desenvolvidas nas IES visando combater a repetência e o desligamento no PEC-G.

Como propostas, foram feitas considerações sobre a necessidade de adoção de estratégias de monitoramento do Promisaes. Ressaltou-se que, apesar de utilizados na administração pública, os critérios de avaliação de eficácia e eficiência, sobretudo o segundo, não contemplam as especificidades da assistência estudantil, bem como a efetividade e a relevância não podem ser mensuradas.

Atualmente, os instrumentos de acompanhamento desenvolvidos pelo MEC não têm sido suficientes para mensurar o que foi destinado às Ifes e executado. Pode-se perceber, mediante as informações prestadas pela UnB, que o plano de trabalho e o plano interno, instrumentos ligados ao sistema de acompanhamento orçamentário e financeiro adotados pela administração direta da União, devem ser aplicados no MEC para o monitoramento do Promisaes.

Durante as pesquisas, evidenciou-se que o número de estudantes-convênio atendidos pelo Promisaes apresentou êxitos na graduação. Isso tem sido uma constante no PEC-G. Porém, por vezes, as dificuldades de permanência dos estudantes-convênio parecem sobrepôr a importância do programa de cooperação educacional. Portanto, novas possibilidades devem ser construídas no MEC, a fim de buscar sinergias para fomentar a assistência estudantil voltada para o PEC-G.

As quase três mil vagas na graduação destinadas anualmente ao PEC-G e sua pouca ocupação, durante os processos seletivos, exigem um esforço que será minimizado se novas estratégias forem desenvolvidas com o fortalecimento da política de assistência estudantil, além de outras relacionadas ao diálogo com as IES e a publicidade do programa no exterior. Os dirigentes do MEC e do MRE devem ficar atentos às possibilidades do Promisaes e das bolsas do MRE para o PEC-G, além de outras ações do Pnaes nas Ifes. As discussões estabelecidas nos dois últimos anos requerem decisões mais claras das duas pastas em relação à política de assistência estudantil.

Resta uma questão: se a cooperação pressupõe também a ação de esforços em conjunto, qual seria o papel dos países presentes no PEC-G?

Alguns países têm ajudado na permanência dos estudantes no Brasil. Apesar de serem poucas as bolsas, elas contribuem na formação conseguida no estrangeiro. Entretanto, outras alternativas podem ser desenvolvidas pelos órgãos da diplomacia, em relação aos países que participam da cooperação educacional.

Nas entrevistas e nos questionários implementados durante este trabalho, ficou evidente por parte do ator da diplomacia a necessidade de fortalecer o Promisaes. Na UnB, em períodos distintos os servidores que atuaram e estão nessas políticas públicas forneceram informações relevantes para a compreensão do Promisaes e compartilharam da mesma opinião sobre a melhoria da assistência estudantil voltada para o PEC-G.

Nos questionários aplicados na UnB, ficou claro o reconhecimento dos estudantes-convênio sobre a importância do Promisaes. Foram demonstrados também pelos discentes,

nas questões abertas, os esforços demandados pelos estudantes durante os anos de graduação no Brasil, distantes de suas famílias e de suas culturas (anexo 7).

Evidentemente, as discussões sobre o Promisaes não se encerram com esta dissertação. Demais iniciativas devem ser buscadas no âmbito das IES, a fim de fortalecer a assistência estudantil aos estudantes do PEC-G. A intenção, como servidor público e gestor dos dois programas, foi a de propor alternativas viáveis para os programas que mudam as vidas dos estudantes estrangeiros e nacionais nas instituições de educação superior brasileiras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Mirtes. O papel do diretor na administração escolar. **As organizações modernas: sua complexidade vista através dos enfoques mais recentes**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988, p. 43-91.

AMARAL, Joana. **Atravessando o Atlântico: O Programa Estudante Convênio de Graduação e a Cooperação Educacional Brasileira**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2013.

ANDRADE, Ana M. J. de; TEIXEIRA, Marco A. P. Adaptação à universidade de estudantes internacionais: um estudo com alunos de um programa de convênio. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, 10 (1), p. 33 – 44, 2009.

ARAÚJO, Maria. Paula. Nascimento. **Memórias Estudantis, 1937-2007: da fundação da UNE aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Roberto Marinho, 2007.

BATISTA, Hilton S. O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação e seus aspectos na administração burocrática e gerencialista. **4ª Conferência Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES)**. Eixo temático – A importância do Ensino Superior no desenvolvimento dos países e regiões, Luanda, Ata. p. 17, nov. de 2014.

BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por Dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

CALDAS, Ricardo W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CANDÉ MONTEIRO, Artemisa O. **África e Brasil: diálogos possíveis estetização, mistificação de África nas estratégias identitárias e inserção política do movimento negro**. 1. Ed. Curitiba: Appris (Coleção Africanidades), 2013.

CAREGNATO, Rita C A; MUTTI. Regina. Pesquisa Qualitativa: Análise de Discurso versus Análise de Conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, out-dez, 2006.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Antropologia do Brasil – Mito, História e Etnicidade**. São Paulo: Edusp/Brasiliense, 1986.

CARVALHO, Cristina. Helena Almeida de. **A Política Pública para a educação Superior no Brasil: ruptura e/ou continuidade**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CONSTANTINE, M. G., ANDERSON, G. M., BERKEL, L. A., CALDWELL, L. D., & UTSEY, S. O. (2005). Examining the cultural adjustment experiences of African international college students: A qualitative analysis. In: ANDRADE, Ana M. J de; TEIXEIRA, Marco A.

P. Adaptação à universidade de estudantes internacionais: um estudo com alunos de um programa de convênio. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, 10 (1), p. 33 – 44, 2009.

CONSTANTINE, M. G., KINDAICHI, M., OKAZAKI, S., GAINOR, K. A., & BADEN, A. L. (2005). A qualitative investigation of the cultural adjustment experiences of Asian international college women. In: Marco A. P. Adaptação à universidade de estudantes internacionais: um estudo com alunos de um programa de convênio. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, 10 (1), p. 33 – 44, 2009.

CUNHA, Luiz. Antônio. **A Universidade crítica: o ensino superior na República Populista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC, **Cadernos de Pesquisa**, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, n. 21, jun. 2000.

GOMES, José M. S. **Estudantes na terra dos outros. A experiência dos universitários angolanos da Universidade Federal de Minas Gerais**. Brasil. 2002. 172p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais. 2002.

GOMES, Nilma Lino. Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005 p. 39-62.

HARTZ, Zulmira M. A.; POUVOURVILLE, Gérard de. Avaliação da Eficiência em Saúde: a eficiência em questão. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, nº 1, p. 68-82, 1998.

HERNANDES, Leila L. **A África na sala de aula visita à História Contemporânea**. 5. ed. Selo Negro. São Paulo. 2005.

HIRSCH, Olivia. N. “A gente parece um camaleão”: (re)construções identitárias em um grupo de estudantes cabo-verdianos no Rio de Janeiro. **Pro-posições**, Campinas, v. 20 n. 1 (58), p. 6581, jan./abr. 2009.

HORA, Dinair. Leal da. Gestão educacional democrática. In: Hora, D. L. **Democracia educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea**. Campinas: Alínea, Col. Educação em Debate. p. 21-53, 2013.

HOWLETT, M. RAMESH, M. & PERL, A. (2013). **Políticas Públicas – seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. 3. ed. Francisco G. Heidemann (trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cad. Pesq.**, São Paulo (74), p. 5-10, ago. 1990.

LOWI, Theodore J. Four System of Policy, Politic and Choise. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

LIMA, Luciana Dias; MACHADO, Cristiani Vieira; GERASSI, Camila. Duarte. O neoinstitucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 111-137.

MACIEL, Carina E; DA SILVA, Maria das Graças M.; VELOSO, Tereza Christina M. A. Assistência Estudantil: a Evolução de uma Política Pública e os Significados no Contexto da Educação Superior. In: SOUSA, José Vieira de (Org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior Brasileira: formatos, desafios e novas configurações**, 2015, p. 255-276.

MARQUES, José E. D. Costa. Na Busca dos Novos Líderes: Compreendendo o surgimento de candidatos à disputa política pela ótica do neoinstitucionalismo da escolha racional. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, São Paulo, Ano I, Edição 01, p. 130-151, fev. 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MORAIS, Oziel Duarte. **A cooperação bilateral entre Brasil e Cabo Verde: uma análise a partir dos convênios no Ensino Superior.** Brasil, 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2013.

MOURÃO, Daniele. E. **Identidades em Trânsito: África ‘na Pasajen’**: Identidades e Nacionalidades Guineenses e Cabo-verdianas, 2003.

\_\_\_\_\_. Daniele E. **Identidades em trânsito – África “na pasajen”** Identidades e nacionalidades guineenses e cabo-verdianas. Centro de Memória – Unicamp, Editora Arte Escrita, Campinas. 2009.

\_\_\_\_\_. Daniele E. Guiné-Bissau e Cabo Verde: identidades e nacionalidades em construção. **Pró-Posições**, Campinas, v. 20, n.1 (58), p. 83-101, jan./abr. 2009.

MUNANGA, Kabengele. Identidade, cidadania e democracia: algumas reflexões sobre os discursos antirracistas no Brasil. In: SPINK, Mary Jane Paris(Org.) **A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar.** São Paulo: Cortez, 1994, p. 177-187.

MUNGOI, Dulce Maria. **O mito Atlântico: Relatando experiências singulares de mobilidade de estudantes africanos em Porto Alegre no jogo de construção e reconstrução de suas identidades étnicas.** 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2006.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília. Pós-graduação e avaliação – impactos e perspectivas no Brasil e no cenário internacional. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Orgs.). **A pós-graduação brasileira e o seu sistema de avaliação**. Campinas: Mercado das Letras, 2010, p. 15-52.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Notícias: Brasil, 2007 – 2014**. Brasília: OIT, 2015, p. 40.

PEREA, Raquel B. **Avaliação e Monitoramento do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior – PROMISAES**. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, fevereiro de 2008.

PIRES; Jorge R. dos Reis. **Autonomia da vontade: um princípio fundamental do direito privado como base para instauração e funcionamento da arbitragem**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 09/10/11 e 12 de junho 2010.

PRADO, Alexandra Pires do; YARI, Jiyen. Assistência Estudantil: Algumas Considerações. XIII COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS. Universidade Nacional de Mar del Plata, Universidad Tecnológica Nacional, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

RIBEIRO, Darcy. Universidade de Brasília. In \_\_\_\_\_. (Org.). **Universidade de Brasília: projeto de organização, pronunciamento de educadores e cientistas e Lei 3.998, de 15 de dezembro de 1961**. 1ª reimpressão ed. especial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012, p. 11-55.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, v. 7, n. 2, p. 305 – 322, jul./dez. 2005.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013.

SANDER, Benno. Gestão da educação na América Latina. **O curso da História do pensamento administrativo**. Campinas: SP, Editora Autores Associados, 1995. p.

\_\_\_\_\_. **Administração da educação no Brasil – genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011 (Coleção Questões de Nossa Época, v. 11).

\_\_\_\_\_. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização. Fatalidade ou Utopia?** Porto: Afrontamento, 2001, p. 31-106.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal**. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006 (Coletânea).

SARAIVA, José Flávio S. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira de 1946 a nossos dias**. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SILVA, Kelly; MORAIS, Sara Santos. Tendências e tensões de sociabilidade de estudantes dos Palop em duas universidades brasileiras. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 1 (67), p. 163-182, jan./abr. 2012.

SOUSA, José Vieira de. Universidade de Brasília: do pensado ao vivido. In: \_\_\_\_\_. **Educação Superior no Distrito Federal: consensos, conflitos e transformações de um campo**. Brasília: Liber Livro/Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2013, p. 97-117.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. **Reinventando o Poder Local limites e possibilidades do federalismo e da descentralização**. São Paulo em Perspectiva, 10(3) em 1996, p. 103 – 112.

SUBUHANA, Carlos. A experiência sociocultural de universitários da África Lusófona no Brasil: entremeando histórias. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 103-126, jan./abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Estudantes Moçambicanos no Rio de Janeiro, Brasil: sociabilidade e redes sociais. **Imaginário**, Universidade de São Paulo, v. 13, n. 14, p. 321-355, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Estudante Convênio: a experiência sócio-cultural de universitários da África Lusófona em São Paulo, Brasil**. 26ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 2008.

UNESCO. **Década das Nações Unidas de Educação para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/prizes-and-celebrations/2005-2014-the-united-nations-decade-of-education-for-sustainable-development/>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Educação superior: reforma, mudança e internacionalização**. Anais – Brasília, Sesu, 2003.

VASCONCELOS, Natália Batista. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul/dez. 2010.

WANG, C., & Mallinckrodt, B. (2006). Acculturation, attachment, and psychosocial adjustment of Chinese/Taiwanese international students. In: Marco A. P. Adaptação à universidade de estudantes internacionais: um estudo com alunos de um programa de convênio. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, 10 (1), p. 33-44, 2009.

WEI, M., Heppner, P. P., MALLIN, M. J., Ku, T., LIAO, K. Y., & WU, T. (2007). Acculturative stress, perfectionism, years in the United States, and depression among Chinese international students. In: Marco A. P. Adaptação à universidade de estudantes internacionais: um estudo com alunos de um programa de convênio. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, 10 (1), p. 33, 44, 2009.

### Jornais

SOBRAM VAGAS para estudantes estrangeiros no Brasil – África – **Deutsche Welle**. DW\_de\_30\_07\_2012.htm. Acesso em: 28 mar. 2014.

PROGRAMA BENEFICIA estudantes de países pobres. **Jornal da Ciência**, 06 de out. 2006. Disponível em <<http://www.secom.unb.br/unbclipping2/2006/cp061006-09.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

PRIMEIRA FEDERAL a adotar cotas, UnB expande sistema para a pós-graduação. **Jornal Folha de São Paulo**, 15 de jun. 2014, Cotidiano - Folha de S.Paulo.html. Acesso em: 08 jul. 2015.

### Documentos

BRASIL. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior, [2012?]. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.118, de 07 de fevereiro de 2002**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4118.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003**. Institui o “Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior”, no âmbito do Ministério da Educação. Brasília, DF, 2003. Disponível em: >[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4875.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4875.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=20/07/2010.htm>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013.** Dispõe sobre o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação – PEC-G. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mar. 2013a. Seção 1, p. 3. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7948.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.066, de 07 de agosto de 2013.** Altera o Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília, DF, 2013b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8066.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8066.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965.** Torna obrigatório o registro de estudantes estrangeiros beneficiários de Convênios Culturais (estudantes-convênios) e dá outras providências. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D55613impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55613impressao.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.** Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília, DF, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 05 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815, de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF, 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010.** Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito

do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Manual do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação.** Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior, 2000.

\_\_\_\_\_. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 5. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal, Portaria Conjunta nº 02/2012, 2013d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007.** Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=39&data=13/12/2007>>. Acesso em 07 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº. 200, de 20 de março de 2012.** Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <[http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/Bolsas/Portaria\\_200-2012-ATUAL.pdf](http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/Bolsas/Portaria_200-2012-ATUAL.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 508, de 21 de agosto de 2006.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 657, de 1º de novembro de 2006.** Diário Oficial da União nº 212. Brasília, DF, 2006b. Seção 1, p. 60.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 745 de 5 de junho de 2012.** Diário Oficial da União nº 109. Brasília, DF, 06 jun. 2012d. Seção 1, p. 41-42.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 833, de 03 de abril de 2006.** Diário Oficial da União nº 65. Brasília, DF. 04 abr. 2006c. Seção 1, p. 9.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 3.167, de 13 de setembro de 2005,** Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/Sesu/arquivos/pdf/portarias/p3167.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Protocolo PEC-G, de 13 de março de 1998,** Diário Oficial da União nº 73, extrato. Brasília, DF, 17 abr. 1998. Seção 3, p. 26. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=26&data=17/04/1998>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Coletânea de Produções Intelectuais dos Estudantes Africanos**, em comemoração ao cinquentenário da UnB com o apoio do Centro de Convivência Negra da UnB e da União dos Estudantes Africanos em Brasília. Brasília, DF: UnB, 2008.

\_\_\_\_\_. **Convocação INT/UnB 003/2013, edital do Promisaes**. Brasília, DF: UnB, 2013a. Disponível em: <[http://www.int.unb.br/images/Documentos/Programas/Edital20INT20003\\_201320SELEO20AUX\\_20MEC\\_PROMISAES202013\\_2\\_20vw0320FINAL1.pdf](http://www.int.unb.br/images/Documentos/Programas/Edital20INT20003_201320SELEO20AUX_20MEC_PROMISAES202013_2_20vw0320FINAL1.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Convocação INT 004/2013, edital do Promisaes**. Brasília, DF: INT/UnB, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Convocação INT/PEC-G, edital do Promisaes 2/2014**. Brasília, DF: INT/UnB, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Convocação INT/PEC-G, edital do Promisaes 2º/2015**. Brasília, DF: INT/UnB, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Convocação INT/PEC-G edital do Promisaes 1/2015**. Brasília, DF: UnB, 2015. Disponível em: <[http://www.int.unb.br/images/Documentos/Programas/PECG/PROMISAES/PROMISAES\\_20151/Simplificada/Convoca%C3%A7%C3%A3o\\_SIMPLIFICADA\\_INT\\_AUX.\\_MEC.PROMISAES\\_2015-1\\_sobra\\_de\\_vaga.pdf](http://www.int.unb.br/images/Documentos/Programas/PECG/PROMISAES/PROMISAES_20151/Simplificada/Convoca%C3%A7%C3%A3o_SIMPLIFICADA_INT_AUX._MEC.PROMISAES_2015-1_sobra_de_vaga.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2015.

## **ANEXOS**

## **ANEXO 1 – Roteiro de entrevista voltada para o Itamaraty**

**Objetivo Geral:** Em que medida o Promisae tem atuado como política pública de permanência ao mais antigo programa de cooperação educacional internacional, o PEC-G, na Universidade de Brasília.

- 1) Como você avalia os dois tipos de bolsas, as concedidas pelo Ministério das Relações Exteriores (bolsas MRE, emergencial e mérito acadêmico) e as concedidas pelo Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisae), do Ministério da Educação?
- 2) Como você analisa a implementação do Promisae e as demais políticas de assistência estudantil desenvolvidas ou voltadas para os estudantes-convênio?
- 3) Qual a sua percepção da gestão do PEC-G na UnB e nas demais IES?
- 4) Como você avalia a vinda dos estrangeiros para a UnB e para IES pertencentes ao PEC-G?
- 5) Algo mais que você gostaria de mencionar ou aprofundar sobre as bolsas do Itamaraty, ao Promisae e ao PEC-G?

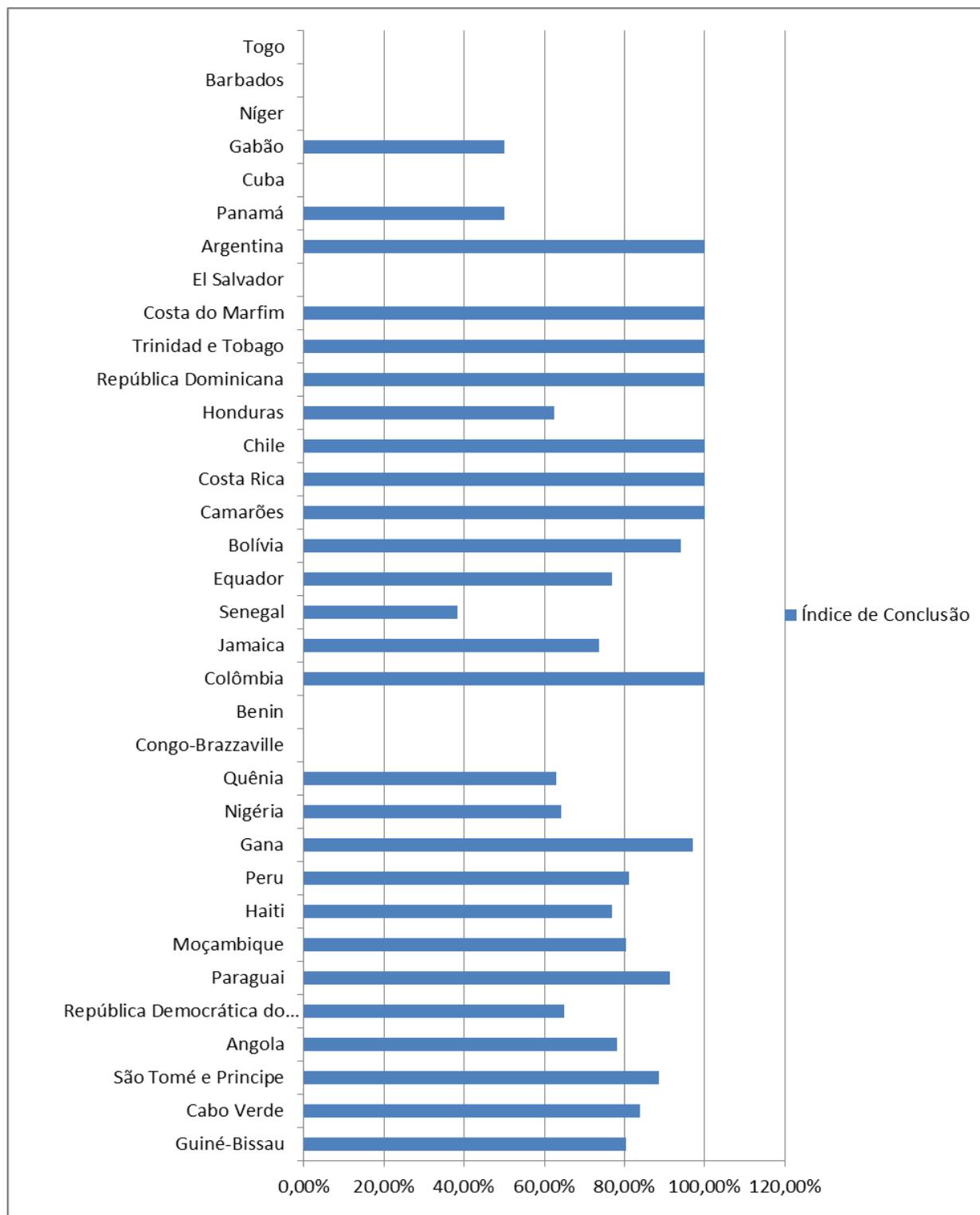
## **ANEXO 2 – Roteiro de entrevista (geral)**

**Objetivo Geral:** Em que medida o Promisaes tem atuado como política pública de permanência ao mais antigo programa de cooperação educacional internacional, o PEC-G, na Universidade de Brasília (UnB).

Entrevista a ser aplicada com os servidores da UnB.

- 1) Como você avalia o processo de mudança nas seleções do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) ocorridos no Ministério da Educação (MEC) e posteriormente na Universidade de Brasília (UnB)? A transição foi feita, por meio da descentralização por parte do MEC para as instituições federais de educação superior.
- 2) Como você analisa o Promisaes como política de assistência estudantil direcionada para os estudantes-convênio na UnB?
- 3) Como você avalia a gestão do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e do Promisaes na UnB?
- 4) Como você avalia a vinda dos estudantes PEC-G para a UnB?
- 5) Algo mais que você gostaria de mencionar ou aprofundar sobre os temas questionados relativos ao Promisaes e ao PEC-G?

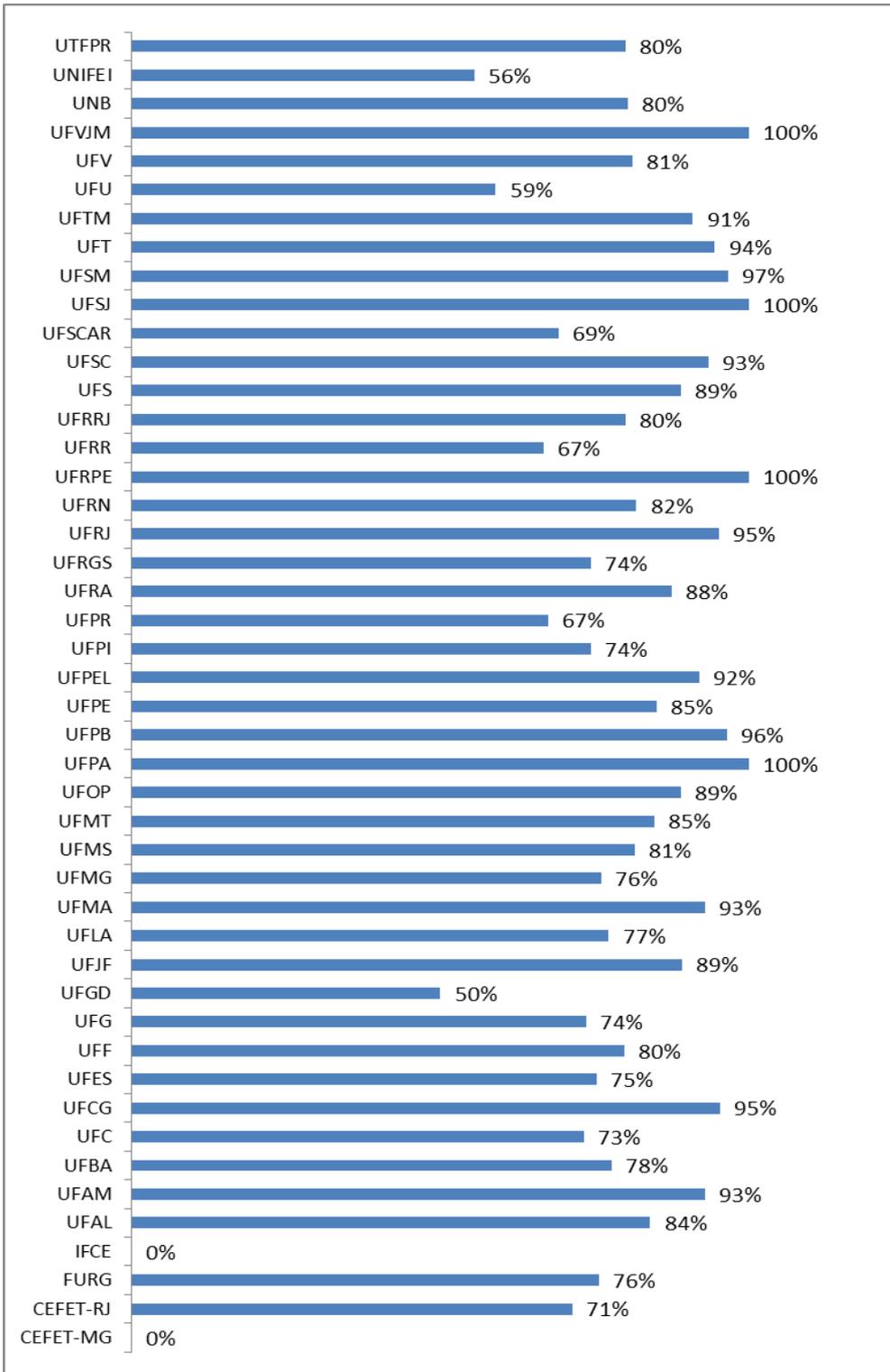
### ANEXO 3 – Índice de Conclusão por País\*



\*Os índices de conclusão consideraram apenas os discentes que receberam o Promisões no período apurado.

**Fonte:** Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação. Elaboração Rafael P. Duarte.

**ANEXO 4 – Auxílios Promisões por Ifes Índice de conclusão (Exceto estudantes ativos e não sabe/não informou)\***



\*As Ifes que aparecem com 0%, não tiveram nenhum aluno graduado no período apurado.

**Fonte:** Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação. Elaboração Rafael P. Duarte

## ANEXO 5 – Roteiro de questionário

Consta nesta pesquisa resposta a um questionário a ser aplicado na Universidade de Brasília (UnB) aos discentes estrangeiros participantes do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), prioritariamente aos atendidos pelo Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes).

**Objetivo Geral:** Verificar em que medida o Promisaes tem atuado como política pública de permanência ao mais antigo programa de cooperação educacional internacional na Universidade de Brasília.

Eu, Hilton Sales Batista, acadêmico do curso de Mestrado Profissional em Educação, com Área de Concentração em Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais, da Universidade de Brasília, peço gentilmente a sua participação e colaboração na entrevista, que será parte da minha dissertação de Mestrado, com o título de: O Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) como Política de Assistência Estudantil ao Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G).

### CESSÃO GRATUÍTA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL

**E**

### COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO DEPOENTE

Pelo presente documento, eu, **Entrevistado (a)** \_\_\_\_\_

RNE ou Passaporte: \_\_\_\_\_ emitido pelo (a): \_\_\_\_\_, domiciliado/  
residente em (Av./Rua/nº/complemento/Cidade/Estado/CEP): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, **declaro ceder ao (à) Pesquisador(a):** Hilton Sales Batista, CPF: XXXXXXXXXX, RG: XXXXX, emitido pelo(a): SSP-XX, domiciliado/residente em: XXXXXX – DF, CEP: XXXXXXXX, **sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao(à) pesquisador(a)/entrevistador(a) aqui referido(a),** na cidade de Brasília, em

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado Profissional **Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais da Universidade Brasília**. O(a) pesquisador(a) acima citado(a) fica conseqüentemente autorizado(a) a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros seu acesso para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo. **O(a) pesquisador(a) se compromete a preservar meu depoimento no anonimato, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à minha verdadeira identidade** \_\_\_\_\_.

Local e Data:

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(assinatura do entrevistado/depoente)

### Questionário

Este questionário tem por objetivo verificar como o Promisaes tem atuado como política pública de permanência ao mais antigo programa de cooperação educacional internacional na Universidade de Brasília (UnB).

Esclarecemos que os dados informados serão utilizados exclusivamente para fins de pesquisa, sendo mantido o sigilo das informações prestadas.

Agradecemos a sua colaboração para o preenchimento deste questionário, que terá no máximo a duração de 10 minutos.

1) Sexo

- Masculino  
 Feminino

2) Continente de origem

- Americano      País: \_\_\_\_\_  
 Africano          País: \_\_\_\_\_  
 Asiático           País: \_\_\_\_\_

## 3) Idade

- 18 a 24 anos
- 25 anos ou mais

## 4) Raça/Cor

- Branca
- Preta
- Parda
- Amarela

## 5) Ao se candidatar ao PEC-G, o valor mínimo de US\$ 400 mensais, assumindo o seu compromisso no termo de responsabilidade financeira durante o período de graduação no Brasil foi ou tem sido:

- Suficiente
- Insuficiente

## 6) Você é beneficiário de alguma modalidade de bolsa:

- Bolsas da IES
- Bolsas do MRE
- Bolsas do País de origem
- Promisões
- Outros. Citar: \_\_\_\_\_

## 7) Qual o grau de importância você atribui ao benefício ou bolsa para a sua formação:

- NÃO SE APLICA PARA QUEM NÃO POSSUI BOLSA
- Nenhum
- Pouco
- Muito

## 8) Você trabalha ou trabalhou durante a graduação?

- Não
- Trabalhei parte do curso
- Trabalhei durante toda a graduação

9) Caso você tenha trabalhado durante a graduação, a atividade exercida estava ligada a sua área de formação?

- Sim
- Não

10) Qual é a maior dificuldade você tem encontrado durante a graduação?

- Moradia e subsistência
- Adaptação à rotina de estudos
- Relacionamento com os brasileiros(as)
- Outra dificuldade não relacionada neste questionário, por favor, escreva de maneira resumida.

---

---

---

---

---

---

11) Você teria condições financeiras de concluir a graduação sem o Promisaes?

- Sim
- Não
- Talvez

12) Você pretende retornar ao seu país após a graduação?

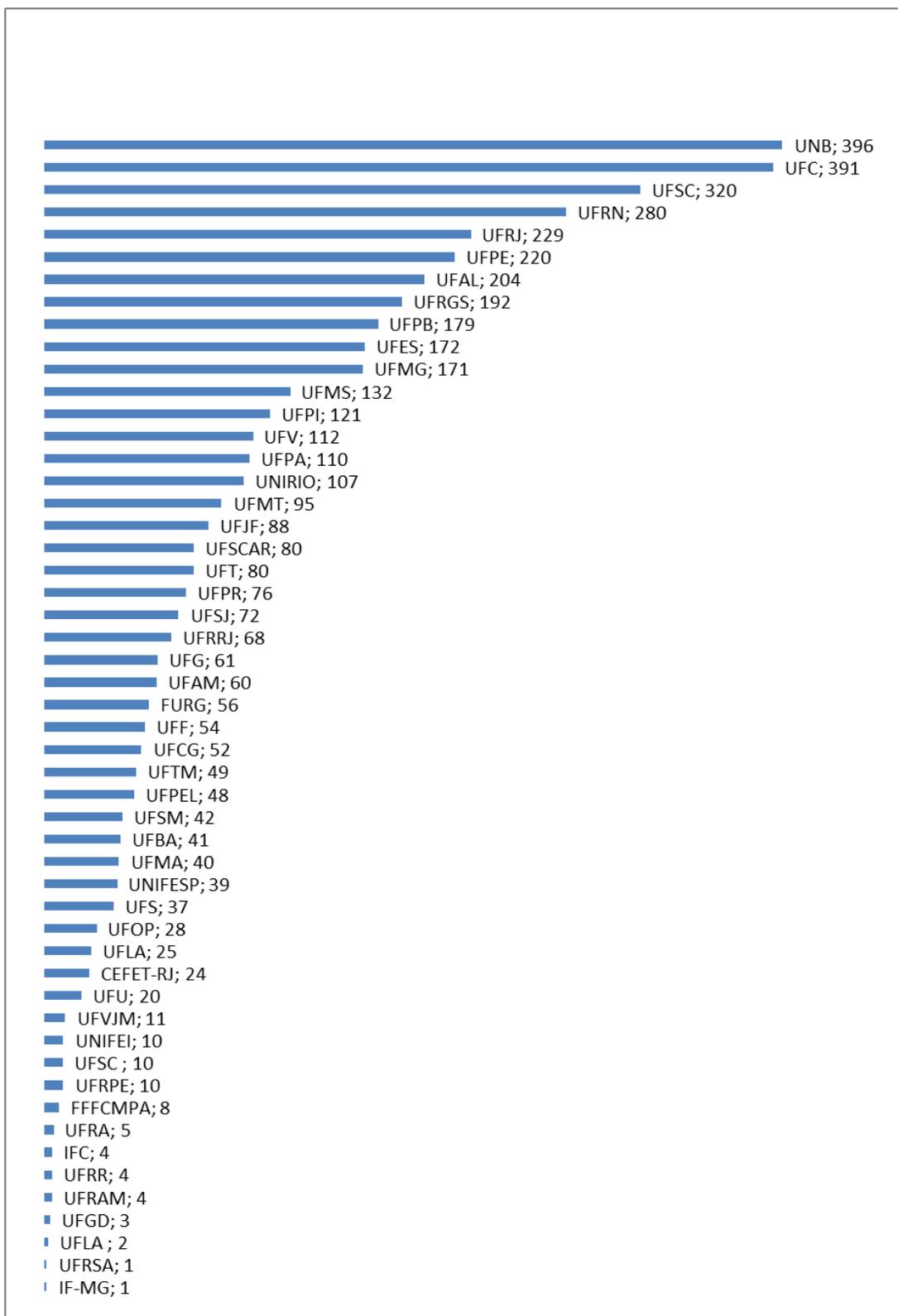
- Sim
- Não

13) Fale livremente sobre a sua experiência de fazer a graduação no Brasil pelo PEC-G/Promisaes?

---

---

## ANEXO 6 – Número de Auxílios Promisões por Ifes (2006 -2013)



Fonte: Secretaria de Educação Superior – Ministério da Educação. Elaboração Rafael P. Duarte.

**ANEXO 7 – Fale livremente sobre a sua experiência de fazer a graduação no Brasil pelo PEC-G/Promisaes. Respostas abertas dos estudantes-convênio da UnB**

“Vou me formar no Brasil, não sei como”!

“Tem sido uma experiência muito boa e muito valiosa em todos os campos, desde já agradeço ao governo brasileiro pela oportunidade concedida pelo mesmo. Nada mais a comentar”.

“Uma experiência muito enriquecedora, já que estou conhecendo outra cultura, um estilo de educação diferente. Estou fora de casa, em outro país estudando tem me feito amadurecer precipadamente [*sic*]; mas está sendo bom”!

“Minha experiência tem sido boa durante a graduação. Em relação à bolsa Promisaes, sempre ajudou bastante nas compras dos materiais acadêmicos. A bolsa Promisaes embora seja um auxílio financeiro a quem precisa, mas nunca gostei da forma da seleção, pois pra mim poderia prevalecer o critério acadêmico do que sociocultural”.

“Estudar no Brasil foi muito importante para mim, construí um laço de amizade com os brasileiros”.

“Primeiramente tenho que agradecer o Brasil pela oportunidade. Tudo que aprendi na Universidade de Brasília será benéfico durante a minha vida profissional. Aprendi a falar ao público, isso foi muito útil para minha vida”.

“Então durante a minha experiência ao graduar no Brasil foram boas por uma parte e ruim por outra. Nesse caso as coisas boas é que aprendi muitas coisas durante o meu curso e recebi várias experiências com professores e alunos e colegas que estão estudando e por parte ruim sofri racismo com uma professora e mesmo assim corri atrás dos meus direitos; e na vida sempre tem barreira quanto mais conseguimos o que quer. Por outro lado, o curso que eu quero é a computação, mas até hoje estou atrás peço a deus que me dá força”.

“Fazer a graduação no Brasil foi uma curiosidade e nunca me arrependerei. Estou passando momentos bons apesar de algumas dificuldades, mas eu acho que a vida seria sem graça se não passar pelas essas dificuldades. Mas acho que ao decorrer do tempo as coisas melhoram de bom para o excelente. E esse auxílio Promisaes está sendo um aporte significativo para

mim, porque as vezes a família atrasa para mandar dinheiro, então saber que tem pelo menos um auxílio ajuda a acalmar a mente”.

“Apesar de ter muitas dificuldades, porém, ganho algumas experiências boas aprender a língua portuguesa, conhecer cultura e história brasileira, amizade, viver sozinho, e aprender a prática do meu curso de museologia”.

“Sobre a minha graduação no Brasil, está sendo muito uma experiência muito boa. Durante esse período, ou seja, até hoje estou apreendendo muito academicamente, culturalmente. Apesar das dificuldades de estar longe de casa. E Promisaes ajuda muito porque seria muito difícil se manter em Brasília sem Promisaes porque tudo aqui é muito caro. Quando eu paro para ver fez cinco anos atrás fico feliz porque posso ver o quanto eu cresci em todas as áreas, principalmente profissionalmente, ou seja, academicamente”.

“A minha adaptação até hoje está sendo extremamente difícil, o que acarreta várias coisas negativas, como relação interpessoal e acadêmica. Em termos de Promisaes, ela está sendo de suma importância para minha manutenção aqui”.

“Para mim foi uma experiência bastante louvável. Aprendi muita coisa, não só em termos acadêmicos, mas também em trocas culturais. Por outro lado, possamos também por várias experiências não muito agradáveis. Experiências essas que com o longo do tempo foram nos fortalecendo para nos concentrar naquilo que nos trouxe aqui no Brasil. Acredito que daqui levamos coisas bastante positivas, experiências essas que serão úteis para o resto da vida”.

“Minha experiência não foi fácil, principalmente no início da graduação, tive muitos problemas ligados à situação financeira quase abandonei no início, mas depois que consegui a bolsa, continuei minha graduação tranquilamente sem stress e com bom desempenho, atualmente tô no ultimo ano do curso. Isso mostra que está bolsa tem uma grande relevância na vida acadêmica dos estudantes participantes do PEC-G”.

“Para mim, o PEC-G é um programa muito bom que ajudar gentes para ter ou experienciar [sic] uma nova cultura. E em respeito ao Promisaes, eu acho que sem ele, muitas pessoas não podem realizar o sonho de terminar os estudos deles porque sei que assinamos o termo de

responsabilidade, mas com tempo situações mudam. Então com o Promisaes, conseguimos pelo menos realizar o programa de PEC-G”.

“Embora tenha algumas dificuldades de estar longe da família fazendo faculdade (fora) aqui, mas coisas estão indo bem em relação à adaptação na universidade. Também o Promisaes está ajudando muito desde a minha mãe não cumpriu as promessas dela de mandar dinheiro cada mês”.

“Tem dificuldades de socialização. Também às vezes discriminações ao respeito aos africanos. Também o processo da atribuição do Promisaes parece um pouco difícil. Se todos os alunos do PEC-G pudessem beneficiar diretamente seria muito agradável para a gente. Tem também o problema da moradia que existe e é um problema muito grande”.

“Muito boa. Apesar das dificuldades de diversas naturezas”.

“Minha experiência de fazer a graduação no Brasil pelo PEC-G/Promisaes é boa. Como é uma nova rotina de estudo, no início era difícil e como sou falante de língua francesa a minha dificuldade foi a língua, mas em relação a matérias exatas estou tranquilo”.

“A minha experiência foi boa apesar das dificuldades que nunca faltam na vida estudantil. Mas foi bom e gostei muito da experiência que nunca será esquecida da minha vida”.

“A experiência tem sido saudável, apesar das dificuldades que sempre existiu, tendo em conta também o nível do curso. O choque cultural (sempre) existiu no início, diferença de ensinar dos professores, mas apesar das saudades diferenças, agente, está avançando. Tem sido uma oportunidade ímpar e tento aproveitá-la da melhor forma”.

“Estudando aqui no Brasil está sendo uma experiência boa, visto a interação com outra cultura e a aprendizagem de uma língua diferente que a minha”.

“Me encontro satisfeito com a oportunidade de ter que fazer a graduação aqui no Brasil. As experiências têm sido boas e tenho aprendido muito não só academicamente mais também culturalmente”.

“Graças a bolsa Promisaes eu consigo ler quase, ou seja, a maioria do que preciso para possuir da melhor forma possível no meu curso”. A graduação no Brasil, na minha opinião é uma experiência ótima, diferente e ajuda a crescer e desenvolver meus conhecimentos”.

“A minha experiência de fazer a graduação no Brasil pelo PEC-G até então tem sido agradável e sem muitas dificuldades, primeiro porque quando escolhi vir para Brasília já tinha em mente que não ia passar por dificuldades porque já tinha amigos que moravam cá e que iam ajudar-me a adaptar ao estilo de vida brasileiro. Sobre o Promisaes não tenho muito a declarar porque ainda não me beneficieei da bolsa, talvez no próximo semestre conseguirei usufruir desse benefício”.

“Particularmente eu acho muito interessante fazer a graduação pelo programa, pois além de obter experiências acadêmicas durante a formação, também é uma maneira de estreitar os laços de amizade, cultura, e outras experiências entre os países envolvidos no programa. Espero que este programa continue e enquadrem também outros países que ainda não fazem parte do programa”.

“A experiência foi boa apesar de que no início ser muito difícil pelo fato do sistema de ensino ser muito diferente em relação ao meu país. A outra dificuldade foi em relação a habitação as casas são muito caras e precisam de fiador, eu como estudante tive muitas dificuldades de encontrar fiador”.

“Eu estou aproveitando bastante deste Programa, além de fazer a faculdade, eu estou aprendendo muito da cultura também. No início, não era fácil, principalmente por causa do português, pois eu tinha medo de não passar na prova do Celpe-Bras (que é feito só uma única vez). Mas depois de ter aprendido o português, tudo começou a voltar ao normal. É certo que a língua não se aprende em um dia, deste fato, ocorre momento durante as aulas, as provas, onde uma palavra desconhecida irá atrapalhar tudo. Falando da minha experiência, sendo estudante da UnB. Apesar do método de ensino ser diferente do que no meu país, estou me adaptando cada vez mais, pois lá a gente estudava o ano inteiro, enquanto aqui a gente estuda em termo de semestre. Falando do Promisaes, este auxílio me ajuda muito. Na hora da inscrição no programa PEC-G, foi meu cunhado que assinou os termos das responsabilidades. Mas depois de um tempo, a situação ficou meio complicada, ele esteve em uma incapacidade de cumprir o que ele tinha assinado. Mas depois que eu consegui, fiquei muito aliviado, do fato que eu estava em uma situação muito difícil (de ponto de vista financeiro), pensando na moradia, na alimentação, no transporte, etc. Tudo estava complicado, sobretudo do fato que eu não posso trabalhar e ainda que Brasília é uma cidade que tem um custo de vida elevado. Portanto, o auxílio Promisaes deu um alívio, até que eu falei para o meu cunhado de não se preocupar muito da minha situação, pois eu estou melhor do que antes”.