

II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



Política de assistência estudantil no Brasil: análise a partir da revisão da produção científica no período 2014-2023

Rosângela de Amorim Teixeira de Oliveira¹

ratoliveira@furb.br

FURB / IFC

Stela Maria Meneghel²

smeneghel@furb.br

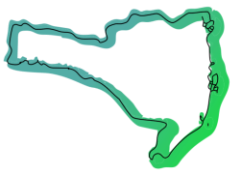
FURB

RESUMO

Nas últimas duas décadas, por meio das políticas de acesso na Educação superior, esta etapa escolar vem mudando o perfil dos ingressantes, com vistas a um público diverso e plural. Com relação às Instituições Federais de Ensino Superior, houve significativo aumento de seu número. Assim, com mais instituições e mais estudantes ingressantes, sendo metade deles por meio da política de ação afirmativa, a questão posterior é garantir a permanência, para que todos possam concluir seus cursos. As ações e serviços de assistência estudantil não são recentes, mas foi consolidada enquanto política em 2007, com a instituição do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), posteriormente como Decreto em 2010. O presente estudo tem por objetivo caracterizar como a política de assistência estudantil vem sendo retratada na produção científica brasileira. A pesquisa é de abordagem qualitativa, do tipo descritiva com análise documental e de conteúdo. Realizamos uma consulta em base de dados para constituição do *corpus* sobre o tema, com recorte temporal de 2014 a 2023. Utilizamos os seguintes aspectos para análise dos textos: natureza (teórica ou empírica); abrangência (nacional ou local); objetivo da pesquisa; cenário do debate em que a assistência estudantil se insere nos textos; ações e serviços da assistência estudantil na IES (quando mencionado); e, concepção sobre a política de assistência estudantil. De forma breve para com os resultados, destacamos que houve um equilíbrio entre os textos de natureza teórica, tendo por base a revisão de literatura, e pesquisas de campo. Da mesma forma ocorreu com o aspecto analisado referente à abrangência, onde metade se dedicou ao debate nacional, e outra parte dedicou-se à política de assistência estudantil desenvolvida pela instituição. A maioria dos artigos buscaram analisar, avaliar a eficácia ou caracterizar a política, por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). O cenário do debate foi a retrospectiva histórica das políticas educacionais, em especial da educação superior, e o modo como as ações do Estado tem determinada as políticas para a permanência. A maioria das instituições oferta ações e serviços de assistência estudantil orientada pelas áreas do PNAES, com caráter de atendimento mais focalizado. Enquanto concepção da política, percebemos que existe uma confusão de onde ela está enraizada, se é uma política pública vinda das políticas sociais, de forma mais aproximada da assistência social, ou uma política pública de

¹ Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFSC. Doutoranda no PPGE da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pedagoga no Instituto Federal Catarinense.

² Doutorado e Mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da FURB.



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



educação, mais propriamente uma política de permanência. Assim, concluímos que em que pese ser considerada um direito, fundamental ao rompimento com a tradição elitista que caracterizou a educação superior do país por dois séculos, os aspectos elencados para análise dos textos, reforçam por uma concepção em que a assistência estudantil ainda é retratada com um viés de caráter seletivo e não universal.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Estudantil. Educação Superior. Permanência. Políticas Públicas. Estudantes com vulnerabilidade.

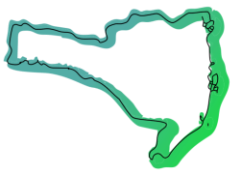
ABSTRACT

In the last two decades, through access policies in higher education, this school stage has been changing the profile of entrants, with a view to a diverse and plural audience. Regarding Federal Higher Education Institutions, there was a significant increase in their number. Thus, with more institutions and more students entering, half of them through the affirmative action policy, the subsequent issue is to guarantee permanence, so that everyone can complete their courses. Student assistance actions and services are not new, but were consolidated as a policy in 2007, with the institution of the National Student Assistance Program (PNAES), later as a Decree in 2010. The present study aims to characterize how the student assistance policy student has been portrayed in Brazilian scientific production. The research has a qualitative, descriptive approach with documentary and content analysis. We carried out a database consultation to create the corpus on the topic, with a time frame from 2014 to 2023. We used the following aspects to analyze the texts: nature (theoretical or empirical); scope (national or local); objective of the research; scenario of the debate in which student assistance is included in the texts; student assistance actions and services at the IES (when mentioned); and, conception of student assistance policy. Briefly looking at the results, we highlight that there was a balance between texts of a theoretical nature, based on literature review, and field research. The same happened with the aspect analyzed regarding scope, where half was dedicated to the national debate, and the other part was dedicated to the student assistance policy developed by the institution. Most of the articles sought to analyze, evaluate the effectiveness or characterize the policy, through the National Student Assistance Program (PNAES). The debate scenario was the historical retrospective of educational policies, especially higher education, and the way in which the State's actions have determined the policies for permanence. Most institutions offer student assistance actions and services guided by the PNAES areas, with a more focused service nature. As a conception of policy, we realize that there is a confusion as to where it is rooted, whether it is a public policy coming from social policies, more closely related to social assistance, or a public education policy, more specifically a policy of permanence. Thus, we conclude that despite being considered a right, fundamental to breaking with the elitist tradition that characterized higher education in the country for two centuries, the aspects listed for analysis of the texts reinforce a conception in which student assistance is still portrayed with a selective and non-universal bias.

KEY WORDS: Student Assistance. Higher education. Permanence. Public policies. Vulnerable students.

INTRODUÇÃO

A educação superior (ES) brasileira, do início em 1930 até a década de 1970, era extremamente elitista (Braga; Dal Prá, 2021). Por esta razão, a assistência dispensada aos estudantes, a exemplo de



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



espaços de alimentação e moradia, eram pouco expressivas. A despeito da ampliação de instituições e vagas na ES a partir da década de 1970, a ausência de mecanismos de cunho distributivo, especialmente políticas de renda e programas sociais de combate à pobreza extrema, que perduraram até o início dos anos 2000, permaneceram limitando as ações de assistência. Apenas com a compreensão da educação como um direito a ser assegurado pelo poder público³, incluindo a ES, houve um movimento de democratização, por meio de políticas e estratégias para acesso e permanência na ES da população mais vulnerável, via políticas de ação afirmativa (PAA) (Dutra; Santos, 2017).

Cabe destacar que a visão da ES como um bem público e um direito social foi defendida, na década de 1990, em diversos eventos, em especial a Conferência Regional de ES da América Latina e Caribe – CRESALC (Havana, 1996) e a Conferência Mundial de Educação Superior – CMES da UNESCO (Paris, 1998), que também defendiam a ES como espaço de diversidades (Meneghel; Camargo; Speller, 2018).

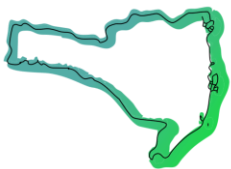
Como resultado do avanço desta percepção, nas últimas duas décadas, diversas políticas públicas no Brasil promoveram, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a inclusão de grupos antes excluídos por meio da expansão de instituições e vagas (interiorização e educação a distância, dentre outras), além da instalação de PAA de cunho social e étnico-racial para ingresso⁴. Dentre estas, podemos destacar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI e a lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei das Cotas (Wittkowski; Meneghel, 2019). Com a mesma perspectiva, foram instalados no setor privado o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (Farenzena; Luce, 2014).

A ampliação de estudantes de camadas populares nas IFES fez necessário instituir uma política nacional de assistência estudantil, de forma a promover, para além do acesso, sua permanência. Deste modo, em 2007 como Portaria Normativa, e posteriormente em 2010, como Decreto, foi criado o **Programa Nacional de Assistência Estudantil/PNAES**. O programa abrange as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e tem como diretriz a implantação de ações que viabilizem a igualdade de oportunidades, contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico, dando prioridade no atendimento à estudantes oriundos da rede pública de educação e com baixa renda familiar (Brasil, 2010).

Segundo Santos e Freitas (2014), a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil/PNAES é um avanço na política de assistência estudantil brasileira, marcada por uma nova concepção mais aproximada do direito social para que, de fato, a universalização do acesso e permanência na ES sejam uma realidade. Lessa, Santos e Souza (2020) também consideram que a combinação da política de cotas (para o acesso) e de assistência estudantil (oferta de bolsas, recursos materiais e outros, visando permanência) são potencializadores do direito, favorecendo a mudança do perfil dos estudantes universitários, valorizando a diversidade e combatendo a desigualdade nas instituições educacionais.

No entanto, conforme referem Dutra e Santos (2017), há diversos discursos envolvendo o conceito de assistência estudantil, basicamente divididos entre os que adotaram a perspectiva da ES como um direito e/ou investimento e uma concepção assistencialista ou de ‘favor’ a estudantes carentes (Dutra; Santos, 2017) – vinculada à visão de que não cabe ao Estado a oferta de ES – meritocracia. Sobre a relação entre direito e investimento, Araújo (2017, p. 656) faz o seguinte questionamento: “como assegurar a permanência, o cuidado com o emocional das(os) discentes se os programas responsáveis, por esta garantia, não possuem investimentos suficientes para suprir suas demandas com qualidade e eficácia?” Este foi um campo de disputa nos anos recentes, em que a renovação da política de cotas ficou em suspenso até agosto de 2023 (era válida até dezembro de 2022) e o PNAES sofreu cortes

³ A Constituição Federativa do Brasil, de 1988, em seu artigo 6º, descreve como direitos: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, 2015).



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



significativos, colocando em risco a permanência de estudantes em muitas IFES (Lessa; Santos; Souza, 2020).

Neste cenário, em que a concepção sobre a assistência estudantil na ES mostra-se um campo de concepções em disputa, o presente trabalho objetiva **caracterizar como a política de assistência estudantil foi retratada na produção científica brasileira de 2014 a 2023**. Dado que esta concepção sobre a política de assistência fundamenta não apenas a política nacional, mas também as práticas institucionais, a análise da referida produção permite identificar o contexto e condições em que tem se efetivado as políticas de assistência estudantil no país: como ações que compõem um investimento em educação ou mero assistencialismo.

Este texto está estruturado de modo: iniciamos com esta introdução, que apresenta o tema e o objetivo da pesquisa, e logo após há uma seção de materiais e métodos, onde descrevemos os procedimentos metodológicos. Em seguida apresentamos os resultados, destacando os nossos pontos de análise, e finalizamos com as considerações finais, onde expressamos nossas ponderações sobre os dados.

MATERIAIS E MÉTODOS

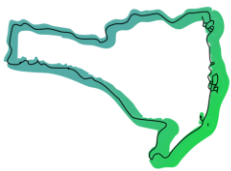
Estudos de revisão bibliográfica são caracterizados no âmbito da abordagem qualitativa, que se ocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado e demanda resposta a questões muito particulares (Minayo, 2002, p. 21). Trata-se ainda de uma pesquisa descritiva, por contribuir para a descrição das características de uma determinada população ou fenômeno (Larocca et al, 2005, p. 125), no caso em específico, da política de assistência estudantil no Brasil.

O levantamento de produções científicas foi realizado na base do Portal de Periódico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 22/05/2023, tendo como recorte temporal o período de 2014 a 2023. A escolha por este portal deveu-se à diversidade de revistas e trabalhos acadêmicos contemplados, todos com assegurada validade científica. O recorte temporal foi definido, como indicado, devido às políticas de democratização da ES – como a promulgação da ‘lei de cotas’ e as políticas de assistência estudantil permitiram o acesso, às IFES, de camadas populares. As instituições, por sua vez, precisaram se organizar para receber este público mais diverso e plural, promovendo adaptações de modo a atender as novas e diversas demandas desses estudantes (Ristoff, 2014). Além disso, houve neste período forte contingenciamento do orçamento público para a educação superior, afetando diretamente suas ações e serviços de assistência estudantil.

Foram utilizados como descritores apenas três palavras: “assistência estudantil”; “educação superior” e “política”. Não foram utilizados filtros quanto ao tipo de produção, permitindo a seleção de artigos, teses e dissertações, dentre outros. No entanto, selecionou-se apenas textos no idioma português.

Como técnica de análise dos documentos utilizamos a análise de conteúdo que, conforme Franco (2008, p. 12), baseia-se em pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem. A análise documental, enquanto tratamento da informação, propõe-se a dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação, facilitando o acesso do observador, de tal forma que se obtenha o máximo de informação (Bardin, 1977). A efetivação deste processo de análise e interpretação de conteúdos demanda considerar, como um elemento fundamental, o contexto de produção (Franco, 2008).

Obtivemos um total de apenas quatorze resultados, sendo dois repetidos, de forma que o *corpus* de análise foi constituído de **doze artigos**. Este pequeno número de produções é um aspecto importante a destacar, à medida que a temática da assistência estudantil não é recente e interfere na vida de milhares de estudantes brasileiros; ou seja, merece protagonismo no âmbito das políticas públicas recentes. A organização da análise teve como base uma adaptação da metodologia proposta por Bardin (1977): tratamento inicial dos dados - leitura geral de todos os textos, considerando a totalidade do objetivo do estudo; descrição - análise do conteúdo dos artigos tendo como aspectos orientadores: interpretação –



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



análise sobre as descrições por meio de inferências. Esta última etapa, segundo Franco (2008, p. 31) “tem um significado bastante explícito e pressupõe a comparação de dados, obtidos mediante discursos e símbolos, com pressupostos teóricos de diferentes concepções de mundo, de indivíduo e de sociedade”.

Os elementos considerados na análise dos textos tiveram em conta: sua natureza (teórica ou empírica); abrangência (nacional ou local); objetivo da pesquisa; cenário da inserção do debate sobre assistência estudantil; ações e serviços da assistência estudantil nas IES (quando mencionado); e concepção sobre a política de assistência.

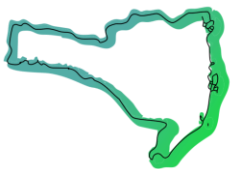
RESULTADOS

Neste tópico apresentamos os resultados da análise dos textos. Iniciaremos com a sua caracterização, antes de aprofundar sobre o seu conteúdo. No que refere à característica dos textos, são todos artigos de periódicos. Quanto ao ano de produção, eles estão distribuídos em: 2014 (01), 2017 (04), 2019 (01), 2020 (02), 2021 (02), 2023 (02). Há, portanto, uma lacuna entre 2014 e 2017, onde observamos uma concentração de quatro textos, e um aumento na continuidade da produção nos últimos cinco anos – 2019 a 2023. Especificamente sobre este ano de 2017 nos chama a atenção que as publicações realizam uma retrospectiva histórica da ES com ênfase na percepção da assistência estudantil. E o aumento do interesse sobre o tema nos anos recentes aponta para o contingenciamento do orçamento para a educação como detalharemos adiante, trazendo preocupação com a continuidade da política.

Quando analisamos a natureza dos textos do *corpus* e verificamos um equilíbrio entre artigos de natureza teórica e pesquisas empíricas, sendo seis para cada tipo. Os artigos de natureza teórica tendem a fazer uma abordagem histórica, em sua maioria, publicados em 2017. Portanto, temos um quadro com retrospectiva da educação superior com ênfase na assistência estudantil desde o período colonial (Araújo, 2017) ou pela Constituição de 1824 (Imperator, 2017) até meados de 2021. Um marco pontuado sobre a assistência estudantil no Brasil é a inauguração da Casa do Estudante em 1930. Além da trajetória histórica, há autores que também complementam outros estudos, como fizeram Braga e Dal Prá (2021) à investigação de Kowalski (2012) inserindo uma quarta fase da assistência estudantil, compreendido entre contextos de meados de 2016 até 2021. Os textos retratam que na história da educação superior este nível educacional era para poucos, voltada para a elite, inclusive pelas poucas universidades até a década de 1950. Eles versam também, nos últimos anos, as ações para consolidar a educação superior como um direito, e que houve movimentos dos setores da sociedade para formulação de políticas públicas que proporcione igualdade de oportunidades em um país com tanta desigualdade social. Essa trajetória histórica também permite compreender a origem da assistência estudantil, vinculada ao assistencialismo, e as dificuldades e formas pelas quais persiste esta concepção. Os textos que se dedicam à abordagem histórica denotam o campo de tensões no direcionamento das questões que envolvem a educação, especialmente a superior, uma vez que as reformas e políticas educacionais feitas pelo Estado brasileiro na década de 1990 mostram a influência direta de organismos internacionais, a exemplo o Banco Mundial para a expansão do ensino privado (Santos; Freitas, 2014).

No conjunto de textos dedicados a análise de dados empíricos, alguns realizaram igualmente uma revisão bibliográfica e abordagem histórica sobre o tema, mas vinculada a fatos mais recentes, capazes de dialogar com os dados de IFES vinculados à implantação do PNAES. Nestes casos, muitos foram produzidos a partir de análise de documentos e entrevistas com gestores, servidores e estudantes, trazendo a percepção destes atores sobre as políticas de assistência estudantil existentes.

As pesquisas tiveram como *lôcus* IFES de diferentes estados da federação, a saber Amazonas, Brasília, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Macedo e Abranches (2019) analisaram o PNAES, e entendem este como uma medida que visa diminuir a desigualdade social e possibilitar a democratização do acesso. Macedo e Soares (2020) abordaram a eficácia do programa para a permanência de cotistas, justificam que enquanto política pública deve ser executada, avaliada e



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



monitorada. Cavaignac e Costa (2017) tiveram por foco o exercício profissional do assistente social na área de educação, onde o contexto das atividades da assistência estudantil fizeram parte da discussão da atuação deste profissional⁵. O foco das análises está nos auxílios financeiros, como forma de concessão de bolsas vinculados a insuficiência de renda, assumindo um caráter focalista da política (Dutra; Santos, 2014).

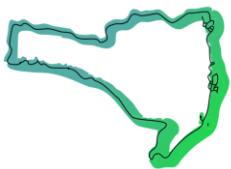
Com relação à abrangência da política nas produções, há um equilíbrio entre seis textos que analisaram a política de assistência estudantil no âmbito nacional, e os seis artigos que realizaram análise e avaliação das ações e serviços da própria instituição; destes, duas (Martins; Souza, 2023; Gomes; Brasileiro; Gomes, 2023) citam que a instituição tem regulamentação própria, dos textos mais recentes. Isso nos mostra que ainda as áreas que constam no PNAES, política nacional, ainda é a orientadora das ações e serviços nas instituições (local). Eles retratam um aspecto importante do ponto de vista de como vem sendo implementada a política de assistência estudantil: são poucas as instituições que, conhecendo a realidade e as demandas de seus estudantes, normatizam uma política institucional própria, a fim de consolidar as ações da assistência estudantil.

O material destacado aqui também aborda uma outra questão relevante sobre a implantação da política de assistência estudantil: sua insegurança jurídica, pois houve demora para a instituição de uma normativa própria para a assistência institucional, que atualmente, tem sua forma, por meio do PNAES (antes em 2007, como Portaria Normativa, em vigor, o Decreto de 2010), deste modo, a qualquer momento pode sofrer alterações ou mesmo ser revogado, porque trata-se de um ato normativo secundário, abaixo da lei. Neste sentido, uma boa prática é a elaboração de instrumentos institucionais que possam garantir a política de assistência estudantil na instituição, a exemplo da pesquisa Gomes, Brasileiro e Gomes (2023), destacaram que no documento institucional (PDI) é abordado os direitos e serviços ao público estudantil, ainda, a instituição tem normativa própria para a política de assistência estudantil, ao que parece, são incorporadas as diretrizes do PNAES, e que conforme a pesquisa empírica esta tem influência no desempenho acadêmico dos estudantes beneficiários. Também nos parece preocupante para aquelas instituições que não tem resolução própria e tem apenas os editais de distribuição de auxílios como algo representativo da assistência estudantil, pois, como já mencionado, é preciso que a instituição avance nas discussões internas para ampliar suas estratégias e inclusive sobre sua concepção.

No que compete aos objetivos, as produções permitem observar as mudanças nas percepções de concepção da assistência estudantil, ainda que tenha foco nos auxílios para os estudantes com menor renda, de caráter seletivista, as investigações pontuam em suas análises as ações e serviços sobre as diversas áreas, sobre as demandas e os recursos para o atendimento destas. Os artigos tiveram como objetivos: caracterizar, discutir, analisar, problematizar, avaliar a eficácia, elencar os impactos do contingenciamento, analisar a conformação, apresentar retrocessos pelo contingenciamento, e analisar avanços e desafios, todos estes verbos direcionados ao estudo da política de assistência estudantil, como vimos sobre a natureza dos textos, ou diretamente voltada ao estudo local da execução do PNAES nas instituições. Em alguns trabalhos, como o de Macedo e Soares (2020), a avaliação da eficácia do programa teve um público específico: os cotistas. Na apresentação dos resultados observaram a partir das dimensões de gestão dos recursos, relação entre demanda e benefícios, e, avaliação da qualidade da permanência. Os artigos têm a finalidade de evidenciar que a política de assistência estudantil, num país desigual com poucas igualdades de oportunidades, é de suma importância em nossos tempos atuais para garantia do direito à educação. Contudo, a restrição orçamentária é um impasse para esta política, já que sem investimento, põe em risco a permanência dos estudantes na educação superior, particularmente os mais vulneráveis.

Quanto ao cenário do debate em que a assistência estudantil se insere nos textos, uma amostra deste contexto já foi mencionada quando na análise da natureza teórica ou empírica dos textos, onde tivemos uma retrospectiva da educação superior com ênfase na assistência estudantil. De forma geral, o

⁵ Os sujeitos envolvidos nas pesquisas foram gestores, servidores (assistentes sociais) e estudantes beneficiados.



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



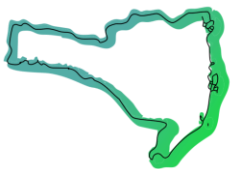
cenário do debate concentra-se no contexto nacional das transformações políticas e econômicas e suas implicações nas políticas educacionais. Araújo (2017) vai situar a reconfiguração do ensino superior, sustentada por outros pesquisadores, na contrarreforma estatal, onde se destaca a expansão da privatização em meados da década de 1990, em um cenário de precarização do ensino público. Segundo a autora, fazem parte do desmonte da política de educação pública gratuita, universal e de qualidade os seguintes programas: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); Programa Universidade para Todos (PROUNI) Universidade Aberta do Brasil (UAB). Essa contrarreforma do Estado, afirma Cavaignac e Costa (2017), se propõe ao desmonte das políticas sociais públicas e pela negação dos direitos sociais. Esta trajetória histórica realizada pelos pesquisadores revela como a educação superior encontra-se num campo de disputas entre o setor público e o privado, entre a oferta de um bem público (Dias Sobrinho, 2013) e o de financiamento público às instituições particulares.

Do mesmo modo, naquela época, havendo mais estudantes, também foi crescente os recursos financeiros para o provimento do PNAES. Os textos tendem a defender as políticas de assistência estudantil enquanto potencializadora do direito à educação para população oriunda da escola pública, baixa renda, negra, indígena, com deficiência. Quando mencionam questões relacionadas a bolsas, auxílios e programas, os artigos são unânimes em afirmar que os recursos são insuficientes. O que vem ao encontro do alerta que Santos e Freitas (2014, p. 189), que enunciam que não tem como não pensar a efetivação da política de assistência estudantil deslocada dos condicionantes postos pela conjuntura neoliberal, com o predomínio político-econômico.

Em três artigos o cenário centra-se nas restrições orçamentárias que aparecem de forma mais acentuada, de alguma forma, envolvem as ações governamentais, ao qual citam a Emenda Constitucional n° 95/2016 e outras questões envolvendo o capital financeiro. O primeiro, por Lessa, Santos e Souza (2020) que discutiram os impactos do governo Temer, em 2016, sobre o acesso e a permanência (política de assistência estudantil) nas instituições públicas de qualidade e, de forma mais breve, as cotas. As autoras consideram que a combinação das cotas (política afirmativa para o acesso) à assistência estudantil (oferta de bolsas, recursos materiais e pedagógicos para a permanência) é um elemento importante para a permanência, potencializadora como direito, e que inclusive, tem favorecido a mudança do perfil dos universitários, de valorização da diversidade e de combate à desigualdade nas instituições educacionais. O segundo, de autoria de Braga e Dal Prá (2021) que iniciam sua revisão de literatura a partir de 2007 sobre a assistência estudantil e realizam uma análise conjuntural do tema marcado pela austeridade fiscal do Estado, nomeiam como ‘assistência estudantil limitada’, marcada pela sua limitação permeada por questões macroestruturais, prejudicando a manutenção de programas e bolsas destinadas à estudantes, particularmente aos de menores renda, restringindo o direito à educação.

Finalmente, Santos, Abrantes e Zonta (2021) apresentam os retrocessos na implementação de programas de assistência estudantil de uma instituição pelo contingenciamento orçamentário estabelecido pela Emenda, destacando as limitações e necessidade de reorganização institucional durante o período de pandemia em 2020 para reformular o atendimento aos estudantes tendo por base a recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS). Apenas este trabalho abordou o período da covid de forma mais evidente, um evento pandêmico que necessitou muito da saúde pública e isolou as pessoas no mundo. Faz necessário mais pesquisas sobre como foi esse evento e suas consequências para a comunidade acadêmica, para futuramente, compreendermos os fenômenos que virão da vivência, ou melhor, sobrevivência deste momento

No que diz respeito às ações e serviços da assistência estudantil nas IFES, estas foram descritas, principalmente, nas pesquisas empíricas, já que buscavam em seus objetivos analisar, caracterizar e avaliar a política, por meio do PNAES. Segundo consta no Decreto n° 7.234/2010, as ações deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (Brasil, 2010, Art. 3°). Na investigação de Macedo e Abranches (2019), Macedo e Soares (2020), e de Santos,



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



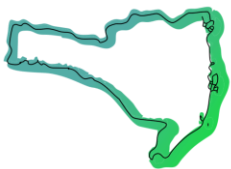
Abrantes e Zonta (2021) são descritas os benefícios e serviços das instituições, muito próximo das ações do PNAES. Há ainda as pesquisas que mencionam somente os editais de auxílios. Nos estudos os pesquisadores observam quando não localizam algumas áreas estratégicas, como Macedo e Soares (2020). Todos os estudos do *corpus* são enfáticos em afirmar que a política de assistência estudantil por meio do PNAES proporciona condições de permanência aos estudantes beneficiados.

Um debate que se coloca nesta questão se deve a quem se destina os programas que visam a permanência. No próprio Decreto que institui o PNAES prioriza os estudantes da rede pública ou com baixa renda familiar, o que é levado à risca pela maioria dos editais de auxílio. Imperatori (2017) faz um questionamento bem interessante sobre isso que corresponde à esta condição de vulnerabilidade social, visto que não se recai somente pelo critério de renda. Outro apontamento são os que ficam excluídos, como o caso dos estudantes trabalhadores (Martins; Souza, 2023). “A depender do conceito adotado, pode-se conceber uma assistência mais restrita ou mais abrangente, possibilitando formas diversas de operacionalização” (Dutra; Santos, 2017, p. 167). Nesse sentido, é importante destacar o que algumas pesquisas acordam: que a assistência ao estudante não é só concessão (favor), ela é muito mais ampla (idem), o que nos parece ser o ponto para a próxima análise, da concepção sobre a política.

O último elemento analisado diz respeito à concepção da política de assistência estudantil. Em algumas pesquisas foi difícil identificar a vinculação enquanto desmembramento de uma política macro (entre a política social, mais aproximada da assistência social, ou de políticas de educação). Para elucidar a compreensão de alguns dos termos, cabe indicar como alguns autores os abordam. Menicucci e Gomes (2018) afirmam não haver uma definição única para o conceito de políticas sociais, mas, “de forma geral, é usado para designar políticas públicas que governos adotam para garantir proteção contra riscos sociais e promover o bem-estar dos cidadãos” (Menicucci; Gomes, 2018, p. 07). No que tange ao conceito de políticas públicas, Secchi (2010) enuncia que não há consenso entre os especialistas sobre sua definição, por questões que ele denomina de “nós conceituais”, assim como Diógenes e Silva (2020) consideram que este conceito é um “campo minado”. Aplicado a um campo específico, como a área de educação, Farenzena e Luce (2014, p. 202) adotam um entendimento de política pública como “Estado em ação”, destacando que “evidenciar os recortes das desigualdades na escolaridade e na escolarização é importante para o entendimento de que vários *problemas* referidos à educação que chegaram à agenda pública nos últimos anos, requerendo ações do Estado, dizem respeito justamente a *déficits* educacionais”. Nesse emaranhado de termos sobre as políticas, também são citadas políticas da educação superior, de acesso, de permanência, e ainda, políticas afirmativas.

Em alguns dos artigos não ficou claro de que modo este direito para a permanência na educação superior por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é concebido pelos autores em sua gênese, seja por uma política pública da área proveniente das políticas sociais (de caráter mais assistencialista) ou pelas políticas educacionais (como investimento), pois do modo que são articuladas nas produções se aproximam como se tivessem o mesmo foco. Martins e Souza (2023), por exemplo, denotam a preocupação com a definição da assistência estudantil enquanto política intersetorial entre a educação e a assistência social visando dissociá-las. Dutra e Santos (2017) também constata essa relação e ponderam serem políticas distintas. Araújo (2017), porém, considera a diferenciação em alguns pontos, vendo a assistência estudantil dedicada ao atendimento de demandas decorrentes de desigualdades sociais. Santos e Freitas (2014, p. 189) atentam à necessidade de a política de assistência estudantil observar a lógica das políticas públicas e sociais para educação, vinculando-a às condicionantes socioeconômicas; portanto, como política redistributiva, mas não limitada à distribuição de bolsas e auxílios.

A análise deste conjunto de textos, no que refere à concepção, permite perceber associações e distanciamentos quanto à política de assistência estudantil com a política de assistência social. Neste debate, em suma, fica aparente que, conforme a concepção que o(s) pesquisador(es) tem do papel do Estado na educação é que as políticas de assistência estudantil vão ser situadas: mais voltadas às políticas sociais, de proteção social e assistenciais ou direcionadas à manutenção e investimento na educação, permitindo a longevidade escolar de acordo com as políticas educacionais.



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instalação de uma política nacional de assistência estudantil era uma reivindicação dos movimentos estudantis juntamente com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), desde suas criações nos anos de 1937. As diretrizes do PNAES, portanto, são de uma pauta foi mais exigida com a democratização do acesso, com a lei de cotas em 2012, para o atendimento de demandas estudantis visando a permanência dos estudantes até a conclusão de seus cursos.

Neste trabalho tivemos por objetivo caracterizar como a política de assistência estudantil vem sendo retratada na produção científica brasileira de 2014 a 2023, a partir de um *corpus* constituído de doze artigos. Chama a atenção que, a despeito da importância da política de assistência estudantil, ela é ‘marginal’ em termos de pesquisas. Ao fazermos a análise das concepções sobre a política, nos parece que tal fato decorre de que seu papel educacional é sub-revelado, pois é vista como mero provimento de bolsas, ainda confundida com assistencialismo.

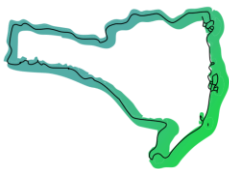
A natureza dos textos, metade teórica, mostraram que na trajetória da assistência estudantil tem uma disputa de concepção (Dutra; Santos, 2017). Os textos com pesquisas empíricas aproximaram da execução da política, por meio do PNAES nas instituições de ensino, revelando as dificuldades da aplicabilidade e a concepção pela própria gestão, pelos servidores e pelos próprios beneficiados. Os objetivos de cada artigo foi relacionar as ações do PNAES com a efetiva permanência dos estudantes. De forma geral, todas as pesquisas concordam que o PNAES, enquanto política de assistência estudantil é eficiente, mas ainda de caráter restritivo, ou seja, não é universal.

O que conseguimos constatar no cenário dos debates na qual a assistência estudantil se insere, são políticas fortemente demarcadas pela ação estatal, que por sua vez, influenciam as reformas, particularmente, as da educação. Um cenário que se mostra incoerente, quando financia por meio de verba pública para ingresso na rede particular, aumenta o número de IFES, promove políticas de acesso com perspectiva inclusiva aos estudantes mais vulneráveis, porém não mantém a mesma lógica para as políticas de permanência, a exemplo do PNAES, a partir das restrições orçamentárias, causando impactos negativos em sua consolidação e efeitos contrários ao propósito do programa, qual seja, trancamento de matrículas ou mesmo o abandono.

Quando analisamos a abrangência da política e as ações e serviços, realizamos algumas associações, já que houve um equilíbrio entre pesquisas que se propuseram a debater sobre a política de forma nacional, e a outra metade que também explanou sobre as atividades locais, com foco nas ações e serviços da política em sua instituição. Uma observação importante é que em *corpus* não tivemos nenhuma pesquisa empírica de IES privadas, assim, ao analisar, particularmente sobre as ações e serviços, nos detemos às áreas descritas no PNAES, que tem implicação direta nas Instituições Federais de Educação Superior, o que para as instituições particulares, fica como orientação às suas atividades. De alguma forma, percebemos que há um avanço entre os gestores, servidores e estudantes beneficiados para a assistência estudantil no que trata da percepção da política para com a efetividade na permanência e sua amplitude das áreas de atendimento, para além de editais de auxílios financeiros.

Existe uma reflexão sobre as condições plenas e favoráveis para uma vida universitária e também em sua forma de atendimento universal, superando a seletividade. Há de se pensar em todas condições que estão postas na vida de cada um, que, por diferentes fatores, as deixam em situações de vulnerabilidade. Se há um novo perfil de universitários, a inclusão pela diferença, em um formato mais amplo de atendimento, priorizando aos que necessitam e ofertando a todos a possibilidade de participação de programas (ações e serviços) que prolonguem e proporcione uma experiência diferenciada em suas vidas acadêmicas.

Os aspectos elencados para análise dos textos, reforçam por uma concepção em que a assistência estudantil, em que pese ser considerada um direito, fundamental ao rompimento com a tradição elitista



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



que caracterizou a educação superior do país por dois séculos, ainda é retratada com um viés de caráter seletivo e não universal. Diante do exposto, os estudos mostraram que a comunidade e a produção científica na área ainda podem avançar na construção de uma política em que as condições de permanência de estudantes com vulnerabilidade são retratadas da perspectiva da garantia do direito à educação Superior, mas que a insegurança jurídica sobre a política, atualmente representada pelo PNAES, ainda é vista com desconfiança, enquanto não virar política de Estado (lei).

Referências

ARAÚJO, M. L. da S. Reconfiguração do ensino superior brasileiro: direito ou desmonte? Revista Internacional de Educação Superior. Campinas, SP, v. 3, n. 3, p. 645-677, set./dez/2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650627> Acesso em 22 maio. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRAGA, G. P. de O. de; DAL PRÁ, K. R. Assistência estudantil: delimitações históricas e o novo quadro na conjuntura brasileira. Cadernos Cajuína, V. 6, n 3, p. 05-20, 2021. Disponível em: <https://cadernoscajuina.pro.br/revistas/index.php/cadcajuina/article/view/489/419> Acesso em 23 maio. 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm Acesso em: 10 maio. 2023

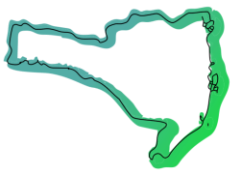
_____. Decreto nº 7234 de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm Acesso em: 10 maio. 2023.

_____. Presidência da República. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm Acesso em 24 maio. 2023.

CAVAIGNAC, M. D; COSTA, R. M. P. da. Serviço social, assistência estudantil e “contrarreforma” do Estado. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez, 2017. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17589/pdf_1 Acesso em: 22 maio. 2023.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação** (Campinas) [online]. 2013, vol.18, n.01, pp.107-126. ISSN 1414-4077. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v18n01/v18n01a07.pdf> Acesso em: 24 maio. 2023

DIÓGENES, EMN; SILVA, R. da. Políticas públicas de educação no Brasil: epistemologias. **Revista Brasileira de Desenvolvimento**, [S. l.], v. 5, pág. 27912–27929, 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n5-295. Disponível em:



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/10107>. Acesso em: 15 julho. 2023.

DUTRA, N. G. R; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/63KjnRwHdxVTTxKwdSmbvwx/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 22 maio 2023.

FARENZENA, N; LUCE, M. B. Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: MADEIRA, L. M. (org.) **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014 (p. 195- 215).

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3ª edição. Brasília: Líber Livro Editora, 2008. (Série Pesquisa)

GOMES, H. M. da C; BRASILEIRO, T. S. A; GOMES, L. A. Assistência Estudantil e Educação Superior: avanços e desafios em uma universidade pública na Amazônia. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. e023023, 2023. Disponível em:

<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/2226> . Acesso em: 22 maio. 2023.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 029, p. 285-3S3, maio-ago 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/dRhv5KmwLcXjJf6H6qB7FsP/abstract/?lang=pt#> . Acesso em: 22 maio. 2023.

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

LAROCCA, P.; ROSSO, A. J.; SOUZA, A. P. de. A formulação dos objetivos de pesquisa na pós-graduação em Educação: uma discussão necessária. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 2, n. 3, 2011. DOI: 10.21713/2358-2332.2005.v2.62. Disponível em:

<https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/62> . Acesso em: 23 maio. 2023.

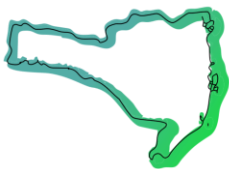
LESSA, S. E. do C; SANTOS, T. P; SOUZA, R, P. E. Golpeando o acesso, a permanência e diversidade: impactos do governo ilegítimo sobre o Programa de Assistência Estudantil. **Revista Pedagógica**. V. 22, 2020. Disponível em:

<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/4027> Acesso em 23 maio. 2023.

MACEDO, J. C; ABRANCHES, A. de F. P. de S. Política educacional no ensino superior: reflexões sobre a contribuição da assistência estudantil da UFRPE. **Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação**, v. 35, n. 3, p. 916 - 940, set./dez, 2019. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/94078/55519> Acesso em: 22 maio. 2023.

MACEDO, G. D. SOARES, S. de P. L. Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba. **Avaliação**, Campinas



II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO SISTEMA ACAFE - SIPPE ACAFE



25(02), p. 439-457, 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/9C6KSdbH6qgbj4WdSp3LMJn/?lang=pt> Acesso em: 22 maio. 2023.

MENEGHEL, Stela Maria; CAMARGO, Murilo Silva de; SPELLER, Paulo. **De Havana a Córdoba: Duas Décadas de Educação Superior na América-Latina**. Blumenau: Editora Nova Letra, 2018. (E-BOOK) 287. Disponível em:

<http://www.cres2018.unc.edu.ar/uploads/De%20Havana%20a%20Co%CC%81rdoba%20-%20Duas%20de%CC%81cadas%20de%20Educac%CC%A7a%CC%83o%20Superior%20na%20AL&C.pdf> Acesso em: 13 junho. 2023.

MENICUCCI, T; GOMES, S. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 21 ed. 2002.

MARTINS, J. A; SOUZA, A. da S. Q. Entraves, mudanças e continuidades na política de assistência estudantil da UFRN. **Revista Exitus**. Santarém/PA, vol. 13, p. 01-25, e023032, 2023. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/2371/1413> Acesso em 22 maio. 2023.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do câmpus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 723- 747, nov. 2014. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/2058> Acesso em 29 maio. 2023

SANTOS, G. dos; FREITAS, L. O. Ensino superior público brasileiro: acesso e permanência no contexto de expansão. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 6, n. 2. p. 182-200, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/8188/6217> Acesso em 22 maio 2023.

SANTOS, C. C.B; ABRANTES, P. P. M. de; ZONTA, R. Limitações orçamentárias: desafios à assistência estudantil da UnB em tempos de pandemia. **Cadernos Cajuína**. V. 6, N. 3, p. 213-227, 2021. Disponível em: <https://cadernoscajuina.pro.br/revistas/index.php/cadcajuina/article/view/503/433> Acesso em: 22 maio 2023.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

WITTKOWSKI, J. R. T.; MENEGHEL, S. M.. Políticas de Ação Afirmativa na Educação Superior brasileira: entre conquistas e negações. Polyphônia. **Revista de Educación Inclusiva / Polyphônia**. Journal of Inclusive Education, v. 3, n. 3, p. 130-152, 29 dic. 2019. <https://revista.celei.cl/index.php/PREI/article/view/313/246> . Acesso: 26 março. 2023.

AGRADECIMENTOS: à FURB pela bolsa gratuidade em Programas de Pós-Graduação para o desenvolvimento acadêmico-científico, particularmente, o incentivo à pesquisa.