

**MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL UTILIZADOS PELAS UNIVERSIDADES FEDERAIS A PARTIR DO
PNAES**

***MECANISMOS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA
ESTUDIANTIL UTILIZADOS POR LAS UNIVERSIDADES FEDERALES CON BASE
EN PNAES***

***EVALUATION MECHANISMS OF STUDENT ASSISTANCE POLICIES USED BY
FEDERAL UNIVERSITIES BASED ON PNAES***



Luciana Sampaio da SILVA¹
e-mail: lusampaio@hotmail.com



Rogério da Silva NUNES²
e-mail: rogerio.sn@ufsc.br



Andressa Sasaki Vasques PACHECO³
e-mail: andressa.pacheco@ufsc.br

Como referenciar este artigo:

SILVA, L. S.; NUNES, R. S.; PACHECO, A. S. V. Mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas Universidades Federais a partir do PNAES. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, e023116, 2023. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.16708>



- | Submetido em: 25/04/2022
- | Revisões requeridas em: 28/03/2023
- | Aprovado em: 12/05/2023
- | Publicado em: 01/12/2023

Editor: Prof. Dr. José Luís Bizelli
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC – Brasil. Mestrado em Administração Universitária.

² Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC – Brasil. Professor no Programa de Mestrado Profissional em Administração Universitária. Doutorado em Administração (USP).

³ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC – Brasil. Professora no Departamento de Ciências da Administração. Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC).

RESUMO: As universidades federais desenvolvem políticas públicas voltadas para a assistência estudantil. O Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010, institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e, entre os requisitos exigidos no Decreto, consta que as universidades devem fixar mecanismos de avaliação do programa. O objetivo desta pesquisa é responder a seguinte questão: quais são os mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas universidades federais a partir do PNAES? Para atender essa pergunta, descrevem-se os mecanismos de avaliação utilizados por 10 universidades federais do Brasil. A metodologia envolve um estudo de caso, com aplicação de questionário e uma análise descritiva das respostas, de abordagem qualitativa. Os resultados da pesquisa apontam para a utilização de mecanismos próprios de avaliação do PNAES, com a similaridade de indicadores como análise do desempenho acadêmico, retenção, evasão e aplicação de questionário.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência estudantil. Avaliação. PNAES.

RESUMEN: Las universidades federales desarrollan políticas públicas direccionadas para la asistencia estudiantil. El Decreto N.º 7.234, de 19 de Julio de 2010, instituye el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) y, entre los requisitos exigidos en el Decreto, se establece que las universidades deben establecer mecanismos de evaluación del programa. El objetivo de esta investigación es responder la siguiente cuestión: ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación de las políticas de asistencia estudiantil utilizados por las universidades federales con base en PNAES? Para responder esta pregunta, se describen los mecanismos de evaluación utilizados por 10 universidades federales de Brasil. La metodología consiste en un estudio de caso, con aplicación de un cuestionario y un análisis descriptivo de las respuestas, utilizando un enfoque cualitativo. Los resultados de la investigación apuntan para la utilización de mecanismos de evaluación propios del PNAES, con similitud de indicadores como el análisis del rendimiento académico, retención, evasión y aplicación de cuestionario.

PALABRAS CLAVE: Asistencia estudiantil. Evaluación. PNAES.

ABSTRACT: Federal universities develop public policies aiming student assistance. Decree no. 7.234, of July 19th, 2010, institutes the Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) and, among the requirements demanded by the Decree, it is stated that universities must set evaluation mechanisms of the program. The aim of this research is to answer the following question: what are the evaluation mechanisms of the student assistance policies used by the federal universities based on PNAES? To answer this question, the evaluation mechanisms used by 10 federal universities of Brazil are described. The methodology involves a case study, with the application of a questionnaire and a descriptive analysis of the answers, using a qualitative approach. The research results point to the use of PNAES own evaluation mechanisms, with the similarity of indicators as academic performance analysis, retention, evasion and questionnaire application.

KEYWORDS: Student assistance. Evaluation. PNAES.

Introdução

A preocupação com a área de assistência estudantil nas universidades tem sido destaque nacional. A democratização do ensino superior se torna necessária, atendendo à incorporação dos alunos procedentes de famílias de baixa renda, oportunizando a eles o acesso e a permanência na universidade. Decorrente dessas discussões, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) surge como proposta para diminuir os efeitos das desigualdades sociais (FONAPRACE, 2012).

O desafio para os gestores se torna evidente, principalmente no que se refere à avaliação das políticas de assistência estudantil. Para Lima e Ferreira (2016, p. 117), “a avaliação de políticas e programas sociais torna-se relevante para o planejamento e a gestão governamental”. Surge, portanto, a necessidade de se avaliar o programa.

A relevância desta pesquisa está nas informações que ela origina sobre o que, de fato, as universidades avaliam em suas ações de assistência estudantil. Para o embasamento do tema, o desenvolvimento abrange o histórico da assistência estudantil, seus conceitos e a avaliação das políticas de assistência estudantil, a partir do PNAES.

A literatura mostra que a regulamentação sobre assistência estudantil no ensino superior está fundamentada no Decreto nº. 7234, de 19 de julho de 2010, o qual estabelece o PNAES. A finalidade do programa constitui-se em ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Em seu artigo 5º, item II, consta que as instituições federais deverão fixar mecanismos de avaliação do programa (BRASIL, 2010).

O interesse no tema surge pelo fato de existir uma lacuna no Decreto, pois ele determina que as universidades avaliem o programa, porém, não informa o que avaliar, qual periodicidade ou como deverá ser realizado o processo de avaliação. Ou seja, não há uma proposta, sugestão de metodologia ou de mecanismos de avaliação das ações de assistência estudantil.

O objetivo deste trabalho é responder a seguinte questão de pesquisa: quais são os mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas universidades federais, a partir do PNAES? Para responder essa pergunta, adota-se um estudo de caso. Realiza-se a análise descritiva das respostas enviadas pelos setores de assistência estudantil das 10 universidades federais do Brasil, descrevendo-se os seus processos de avaliação.

As considerações do estudo apresentam informações sobre quais são as ferramentas que as instituições utilizam para avaliar suas políticas de assistência estudantil. Por fim, o estudo poderá auxiliar a outras universidades que não possuem um processo sistematizado de avaliação ou servir como parâmetro para aquelas que já possuem.

Breve histórico da assistência estudantil

Segundo Imperatori (2017, p. 285), “[...] as ações de assistência ao estudante remetem aos anos 1930, com os programas de alimentação e moradia universitária”. Nesse período, o governo Getúlio Vargas foi um marco nas políticas sociais e passou a reconhecer a educação como um direito público regulamentado pelo Estado (VASCONCELOS, 2010). Na mesma época de Vargas surge a Lei Orgânica do Ensino Superior por meio do Decreto 19.851/1931, o qual estabelece em seu artigo 100, § 4º, que:

As medidas de previdência e beneficência serão extensivas aos corpos discentes dos institutos universitários, e nelas serão incluídas bolsas de estudo, destinadas a amparar estudantes reconhecidamente pobres, que se recomendem, pela sua aplicação e inteligência, ao auxílio instituído (BRASIL, 1931).

Essa lei foi incorporada à Constituição de 1934, a qual assegurou a assistência aos estudantes. O artigo 157 discursa que a União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. O § 2º, por sua vez, diz que “parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e para vilegiaturas” (BRASIL, 1934). Nos anos 1940, a assistência aos estudantes foi extensiva para todos os níveis de ensino, permanecendo presente na Constituição de 1946. O artigo 172 dessa Constituição manifesta que “[...] cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar” (BRASIL, 1946).

Mais tarde, a descentralização do ensino superior foi a vertente abraçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em vigor a partir de 1961 (Lei n. 4.024). Essa lei apresenta um título específico para abordar a assistência escolar, tratando-a como um direito discente. Em seu artigo 90, observa-se que “Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe aos sistemas de ensino, técnica e administrativamente, prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos”. (BRASIL, 1961).

No entanto, em 1996, a versão atualizada da LDB ressaltou a importância da permanência estudantil. Em seu inciso I, artigo 3º, destaca-se que “o ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996). A assistência estudantil no ensino superior torna-se, com o passar dos anos,

uma temática relevante na agenda do governo, impulsionada pela elevação de compromissos em nome da democratização da educação e garantia de direitos (MACHADO; PAN, 2016).

A partir de 1984, os Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis das IFES começam a se reunir preocupados com as políticas de promoção e apoio aos estudantes, visando a sua permanência nas universidades dentro de condições mínimas e necessárias ao ensino de boa qualidade. No ano de 1987, em Manaus/AM, foi instalado o Fórum Nacional de Assuntos Estudantis e Comunitários, passando posteriormente a ser denominado de Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE, 2012).

Ao listar suas aspirações, apresenta-se que o objetivo geral do FONAPRACE (2012, p. 68) é “[...] garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida”. Já entre os objetivos específicos do fórum, está “[...] promover o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino” (FONAPRACE, 2012, p. 68).

Entre 1996 e 2007, os acontecimentos na área de assistência estudantil das universidades federais foram marcados pela aprovação, na Conferência de Paris, da “Declaração mundial sobre Educação Superior no Século XXI”, que prevê a relevância social dos programas assistenciais oferecidos nas IFES e a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), que dispõe da política de diversificação das fontes de financiamento e gestão das IES (LIMA; FERREIRA, 2016). Para Machado e Pan (2016), na educação superior pública brasileira essas discussões produziram uma sequência de atuações com vistas a atingir esses objetivos. Dentre elas, a criação em 2007 do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Em seu artigo 1º, o REUNI tem por objetivo criar condições para ampliação de acesso e permanência na Educação Superior. Já no artigo 2º, item V, o programa terá as seguintes diretrizes, entre outras: ampliação de políticas de inclusão e permanência estudantil (BRASIL, 2007). Observa-se que o tema já havia sido abordado na vigente Constituição Federal Brasileira (CF), onde a base determinante para a assistência estudantil é consolidada em seu artigo 206. Ele define que o ensino será ministrado em três princípios, sendo o primeiro deles: “I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988).

Em julho de 2007, o FONAPRACE e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) elaboraram e aprovaram, respectivamente, o PNAES. Foram definidos conceitos, bases legais, princípios, objetivos,

diretrizes, áreas estratégicas e acompanhamento para a Assistência Estudantil nas IFES (FONAPRACE, 2012). Para Cunha (2016), desde então, o FONAPRACE se instalou como órgão assessor da ANDIFES, não como órgão de classe, mas como um grupo de assessoria, cabendo a esses dois órgãos atuarem na defesa da assistência estudantil.

Em 12 de dezembro de 2007 foi publicada a Portaria Normativa nº. 39 do Ministério da Educação (MEC), a qual institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cujas ações de assistência estudantil devem considerar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (BRASIL, 2007).

Três anos depois, a Presidência da República, por meio do Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010, dispôs sobre o PNAES. A finalidade do programa, executado no âmbito do MEC, é ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. O artigo 2º do Decreto apresenta os objetivos do PNAES: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Por sua vez, o inciso 2º do artigo 3º versa que “[...] caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados” (BRASIL, 2010). Já o art. 5º trata de que serão atendidos, prioritariamente, estudantes oriundos da rede pública de Educação Básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior (BRASIL, 2010). Para Imperatori, com o marco legal do PNAES,

[...] a assistência estudantil é reconhecida como estratégia de combate às desigualdades sociais, ampliação e democratização das condições de acesso e permanência no ensino superior público federal, com uma definição bastante ampliada (IMPERATORI, 2017, p. 298).

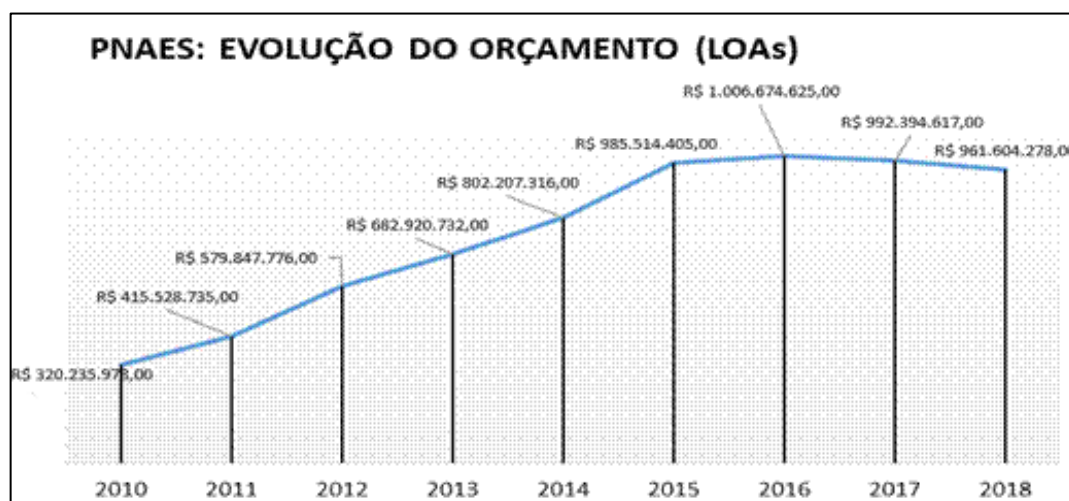
Assim sendo, a evolução do campo científico sobre a assistência estudantil tem sua atenção voltada para os estudantes socioeconomicamente vulneráveis que precisam de apoio para sua permanência e conclusão do curso.

Assistência Estudantil

A assistência estudantil envolve uma variedade de linhas de atuação, e a proposta do PNAES é abranger diferentes áreas com diferentes políticas sociais, visando garantir um modelo de amparo social amplo (IMPERATORI, 2017). Dentro da abordagem desta pesquisa, o principal foco de embasamento para a assistência estudantil é o Decreto que regulamenta o PNAES. Para Cavaignac e Costa (2017, p. 421), “[...] de fato, a organização do PNAES representa um avanço nas ações que propiciam apoio aos estudantes no seu percurso formativo, principalmente no que diz respeito ao suporte financeiro”.

A Controladoria Geral da União (CGU) (2017, p.7) aponta que “[...] o PNAES é uma ação orçamentária alocada no Programa 2080 - Educação Superior a partir do PPA 2016-2019, sob o código 4002”. Para Martins, Araújo Júnior e Rodrigues (2019, p. 14), a evolução orçamentária federal destinada ao PNAES, prevista e empenhada em cada Lei Orçamentária Anual (LOA), é definida pelo Gráfico 1.

Gráfico 1 - PNAES: Evolução do orçamento (LOA, Brasília - DF, Brasil, 2019)

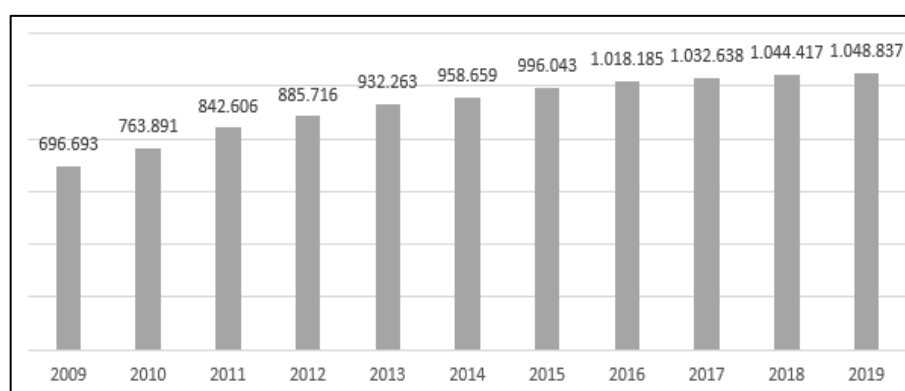


Fonte: Martins, Araújo Júnior e Rodrigues (2019, p. 14)

Com base na trajetória do orçamento geral, as dotações foram crescentes no período de 2010 a 2016. O maior orçamento (LOA) aprovado ocorreu em 2016, alcançando valores próximos a 1 bilhão de reais e, a partir desse ano, a destinação do recurso orçamentário passou a sofrer retrações (MARTINS; ARAÚJO JÚNIOR; RODRIGUES, 2019, p. 14). “Considerando as ações que se vinculam a programas temáticos, a ação 4002 é a de 3º maior orçamento, ficando atrás somente das ações de Funcionamento das Instituições e do REUNI” (CGU, 2017, p. 7).

Ressalta-se que o artigo 8º do Decreto do PNAES informa que as despesas ocorrerão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às IFES, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010). O Gráfico 2 demonstra a evolução do número de matrículas em cursos superiores de graduação presencial nas universidades federais, divulgada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2019.

Gráfico 2 – Evolução do número de matrículas entre 2009 e 2019.



Fonte: Adaptado de INEP (2019).

Diante disso, o relatório da CGU constata que o aumento no número geral de matrículas acarreta um aumento no número de alunos hipossuficientes, o que gera maior demanda por benefícios de caráter social – como é o caso dos benefícios oferecidos com recursos do PNAES. Conseqüentemente, esse aumento na demanda requer uma ampliação na estrutura de trabalho para atender novos alunos e maior eficiência na gestão, dada a limitação de recursos. Por outro lado, essa expansão requer ampliação e aperfeiçoamento nos mecanismos de controle interno (CGU, 2017).

Dados apresentados nos estudos de Estrada e Radaelli (2017) evidenciam que alguns fatores influenciam na desistência ou trancamento do curso. Identificou-se que 65% dos alunos o fariam por questão financeira, 10% por não conseguir conciliar trabalho e estudo, 10% em decorrência do tempo de conclusão do curso, 5% por não ser o curso que desejaria seguir carreira, 5% por não conseguir auxílio da assistência estudantil, 3% pelo período/turno do curso e 2% pela visibilidade econômica que o curso proporciona.

O FONAPRACE (2007, p. 5) define que a política de assistência estudantil abrange um conjunto de princípios que norteiam a implementação de ações para “[...] garantir o acesso, a

permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, desempenho acadêmico e qualidade de vida”.

O parágrafo 1º do artigo 3º do PNAES prevê que as ações de assistência estudantil 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).

Para Imperatori (2017), é interessante observar que são definidas as ações e não as formas de se executar as ações, o que resulta na diversidade de projetos e serviços implementados em cada IFES. Assim, por meio de programas específicos, há uma perspectiva para formação ampliada, democratização da permanência, inclusão social e melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida.

Avaliação das políticas de assistência estudantil a partir do PNAES

As pesquisas ou estudos em avaliação são concebidos com dois objetivos básicos. O primeiro é avaliar os processos para saber se o programa está sendo implementado conforme seus objetivos, diretrizes e prioridades e se seus produtos estão atingindo as metas previstas. O segundo é avaliar os impactos e verificar se as transformações primárias e/ou secundárias na realidade são atribuíveis às ações dos programas, estabelecendo as devidas relações de causalidade (CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015).

Secchi define que:

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados, com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2014, p. 63).

No ensino superior, a avaliação compete ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), cujo objetivo é assegurar o processo de avaliação das instituições, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (BRASIL, 2004).

Entretanto, o direcionamento da avaliação voltado para as políticas de assistência estudantil é regulamentado pelo artigo 5º do Decreto do PNAES, o qual define que as instituições federais de ensino superior deverão fixar requisitos para a percepção de assistência estudantil e mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES (BRASIL, 2010).

Observa-se que existe uma lacuna no Decreto, pois se tem a determinação para que as IFES fixem mecanismos de avaliação do PNAES, mas não há informações sobre o que de fato avaliar, quais critérios utilizar e, tampouco, uma metodologia sistematizada de avaliação para as ações de assistência estudantil.

Entre as diretrizes do FONAPRACE, destaca-se a seguinte:

[...] definir um sistema de avaliação dos programas e projetos de assistência estudantil por meio da adoção de indicadores quantitativos e qualitativos para análise das relações entre assistência e evasão, assistência e rendimento acadêmico (FONAPRACE, 2012, p. 69).

Verifica-se que, embora o PNAES estabeleça que a avaliação seja realizada, quem indica o que avaliar nas ações de assistência estudantil é o FONAPRACE. Por outro lado, mesmo que o Fórum conceda um horizonte sobre o que as IFES devem avaliar, ainda é necessário que se tenha a compreensão sobre a metodologia e sobre os instrumentos de avaliação.

Sobretudo, o FONAPRACE (2012, p. 70) manifesta que “[...] a avaliação dos programas e dos projetos institucionais destinados aos estudantes deverá ser realizada pela instituição, com a participação dos discentes e das demais Pró-Reitorias”. Ainda, as avaliações institucionais deverão contemplar a relação entre oferta e demanda, o desempenho acadêmico do estudante e os mecanismos de avaliação continuada da assistência estudantil.

De outro modo, Souza e Silva (2014, p. 6) ressaltam que a avaliação nas universidades preconiza “[...] não mais ser tratada como premiação ou punição, mas como adesão voluntária”. Para enfrentar a cultura punitiva, a avaliação busca não somente cumprir o protocolo, mas integrar-se com diversos instrumentos, tendo como base a concepção global, respeito à identidade e à diversidade institucionais (SILVA; SOUZA, 2014).

Entre o período de 2010 e 2012, novas demandas foram surgindo no FONAPRACE, entre elas: i) discutir e encaminhar a metodologia de funcionamento do observatório nacional para avaliação e monitoramento das ações de assistência nas IFES; ii) discutir e encaminhar a criação do Instrumento de Avaliação do PNAES, objetivando seu constante aperfeiçoamento; e iii) reunir esforços para transformar o PNAES em Lei Federal, consolidando-o, assim, como política de Estado (FONAPRACE, 2012).

Em 2017, a Controladoria Geral da União (CGU) promoveu, em seu último relatório consolidado – cuja abrangência envolveu 58 universidades federais –, o resultado de auditorias realizadas entre os exercícios de 2015 e 2016. A materialização das informações permitiu traçar

um panorama da gestão do PNAES e, dentre os fatores analisados, estão as áreas de aplicação dos recursos e a avaliação dos resultados do programa (CGU, 2017).

Os resultados apresentados informaram que, “de forma geral, as escolhas das áreas de atuação das IFES estão de acordo com as modalidades previstas no Decreto 7.234/2010” (CGU, 2017, p. 16). Entretanto, surpreendentemente, a partir da consolidação de amostra de avaliações individuais, concluiu-se que 89,7% das IFES não realiza avaliação dos resultados do PNAES e apenas 10,3% os avaliam (CGU, 2017).

Entre as IFES que avaliam o programa, os mecanismos utilizados abrangem: síntese de dados a respeito de aprovação, reprovação e trancamento de disciplinas por parte de estudantes contemplados pelo programa, a análise do rendimento acadêmico dos estudantes que recebem o auxílio pago com o recurso do PNAES, avaliações feitas por meio de reuniões realizadas ao final de cada período letivo; e pesquisas de satisfação e de correlação das taxas de retenção e evasão com as atividades assistenciais (CGU, 2017).

O processo de auditoria conclui que:

Assim, apesar de previstas no Decreto 7.234/2010, não foram encontradas avaliações consistentes do programa em nenhuma das IFES auditadas, sendo essa uma fragilidade relevante que evidencia lacuna de governança interna nas unidades avaliadas com impacto nos processos de diagnóstico e aplicação dos recursos, assim como risco diretamente vinculado à gestão nacional, haja vista a deficiência de informações relevantes para tomada de decisão, a exemplo de alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual (CGU, 2017, p. 23).

Notadamente, é importante que as IFES atendam às diretrizes de avaliação do PNAES e do FONAPRACE. Dessa forma, com a utilização de indicadores que mostrem a eficácia das ações de assistência estudantil, as instituições poderão colher os benefícios da avaliação, como ajustes, correções, identificação de melhorias, planejamento e, até mesmo, a negociação de mais recursos junto ao governo federal.

Metodologia

Este trabalho apresenta as respostas de 10 universidades federais sobre os mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil, a partir do PNAES. No que diz respeito à abordagem do problema, este estudo utiliza o enfoque qualitativo, uma vez que a necessidade de interpretação dos dados encontrados proporciona a análise dentro da pesquisa, além de buscar compreender as características e os modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomados em consideração (GODOY, 1995).

Na finalidade de alcançar o objetivo proposto, optou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso. O estudo de caso possui uma grande profundidade e pequena amplitude, pois procura conhecer a realidade seja de um indivíduo, de um grupo de pessoas ou de uma ou mais organizações em profundidade (ZANELLA, 2013).

Quanto ao objetivo, a presente pesquisa é classificada como descritiva, pois as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2017).

Finalmente, é uma pesquisa bibliográfica, pois recorreu-se a livros e artigos científicos, além de se ter realizado um resgate histórico da assistência estudantil. Em virtude da disseminação de novos formatos de informação, as pesquisas bibliográficas passaram a incluir outros tipos de fontes, como o material disponibilizado pela Internet (GIL, 2017).

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário aberto endereçado via e-mail aos setores de assistência estudantil das 69 universidades federais do Brasil. As perguntas efetuadas foram: Existe a prática de avaliação do PNAES na sua Universidade? Se sim, quais são os mecanismos de avaliação do programa? O questionário apresenta uma série de vantagens, entre elas, a de permitir que as pessoas respondam no momento em que julgarem mais oportuno “[...] e, em questões abertas, há a possibilidade ampla de liberdade de resposta” (GIL, 2008).

Após o envio do questionamento às instituições, foram obtidas 28 respostas dentro do prazo previsto para recebimento. Não houve resposta das demais. Das 28 instituições que responderam, 10 afirmaram possuir mecanismos de avaliação do PNAES, sete disseram não avaliar o programa e para 1 (uma) ele está em fase de elaboração. Foram consideradas inválidas 10 respostas, que abrangeram os seguintes motivos: atendimento somente por meio de formulário, com duas ocorrências (formulário enviado e não respondido); e-mail redirecionado para servidor específico, com sete ocorrências (enviado e não respondido); e atendimento via ouvidoria (um formulário enviado e não respondido).

O período de coleta das respostas foi entre dezembro de 2020 a janeiro de 2021. Quem respondeu ao questionário foram os responsáveis pelos setores de assistência estudantil das IFES, como pró-reitores, diretores ou coordenadores. As dez universidades que possuem mecanismos de avaliação foram chamadas de Universidade A, Universidade B e assim por diante, até chegar à Universidade J.

A análise dos dados ocorreu por meio de uma abordagem qualitativa, com estudo descritivo das respostas. Elas foram ordenadas e colocadas em cruzamento para comparação de quais se repetiam entre as IFES.

Resultados

Os resultados apresentados atendem à seguinte questão de pesquisa: quais são os mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas universidades federais, a partir do PNAES? Dez universidades federais do Brasil afirmaram possuir a prática de avaliação do PNAES e as respostas são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Mecanismos de avaliação utilizados pelas IFES, a partir do PNAES. Brasil, 2021

Universidade A
A avaliação do PNAES ocorre por meio de questionário anual. Uma comissão realiza todas as etapas: elaboração, aplicação, a análise e construção de relatório. Além disso, realiza-se o acompanhamento dos beneficiários semestralmente.
Universidade B
Anualmente é publicado o relatório de avaliação do PNAES, com a análise do desempenho acadêmico dos estudantes: coeficiente de rendimento acadêmico, diplomação, retenção e evasão. Essa análise é realizada entre estudantes assistidos e não assistidos. Participação dos estudantes assistidos em programas de mérito acadêmico.
Universidade C
A avaliação é semestral. Além do rendimento acadêmico, é verificada a carga horária matriculada, percentual de reprovação, taxa de sucesso comparando os bolsistas e não bolsistas.
Universidade D
A avaliação do PNAES é realizada por meio do acompanhamento dos recursos destinados ao programa, alunos atendidos e bolsas e auxílios concedidos. Outra forma é o apoio e acompanhamento pedagógico do aluno, efetivado por meio de programa específico. Dentre as ações do programa, destacam-se: acompanhamento de desempenho acadêmico (com levantamento de dados e análise referente à assiduidade e coeficiente de rendimento acadêmico), desenvolvimento de ações de caráter preventivo, que incidam sobre as condições geradoras de retenção e evasão, orientações individuais e grupais, visando a identificação de problemas que produzam dificuldades no desempenho acadêmico, articulação entre a Pró-Reitoria de graduação, as Coordenações de Cursos e Projetos/Programas de Pesquisa e Extensão para atuação conjunta, visando o desenvolvimento de ações pedagógicas que contribuam para o sucesso do desempenho acadêmico.
Universidade E
Os mecanismos de monitoramento, acompanhamento e avaliação são: o desempenho acadêmico semestral, a taxa de sucesso da assistência estudantil, a taxa de retenção e evasão da assistência estudantil e a pesquisa de satisfação dos discentes assistidos pelos programas.
Universidade F
A primeira forma de avaliação envolve a norma do programa de assistência estudantil aprovada por resolução, a qual prevê anualmente a elaboração do plano que contemplará as modalidades, quantidades e valores dos auxílios a serem aprovados. A segunda forma de avaliação é norteadada pela análise do desempenho acadêmico, evasão e retenção dos alunos beneficiados pelo programa em comparação com os demais alunos da instituição.
Universidade G
Anualmente é realizado um plano de acompanhamento contendo as atividades realizadas com os estudantes, como acompanhamento psicológico, pedagógico e participação de mentoria. A avaliação é realizada através do envio de formulário ao beneficiário para o registro de intervenção sobre retenção. São coletadas informações como: motivação da retenção e análise do desempenho acadêmico.
Universidade H

Realiza-se anualmente uma pesquisa de acompanhamento e avaliação via questionário eletrônico, encaminhada a todos os estudantes contemplados por pelo menos uma modalidade de auxílio, com perguntas abrangentes e específicas. A pesquisa possibilita ter o retorno dos estudantes sobre o trabalho realizado e planejamento de ações futuras.

Universidade I

Em relação a prática de avaliação, é utilizado um comparativo relacionado à evasão, retenção e conclusão de curso entre estudantes bolsistas e não bolsistas da assistência estudantil, visando avaliar o impacto dos programas na permanência e conclusão do curso. Contudo, a instituição deseja efetuar outras formas de acompanhamento para o ano de 2021.

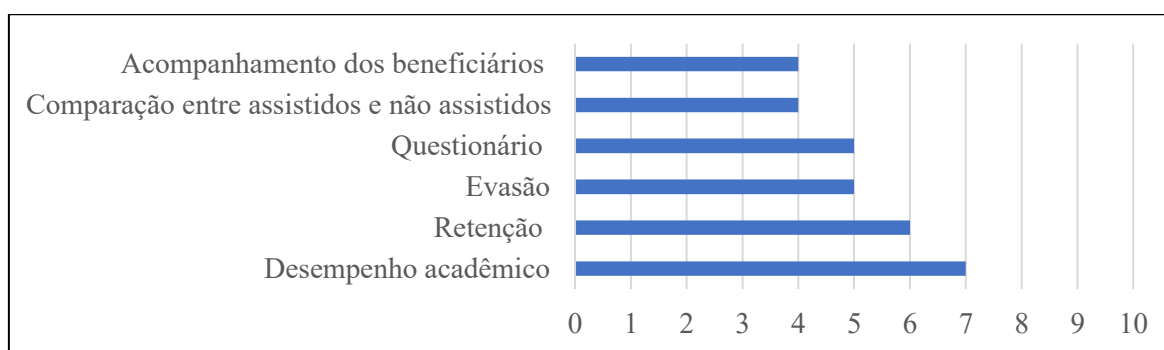
Universidade J

A avaliação se dá por meio da verificação do rendimento acadêmico do estudante. Exige-se que o aluno afaia pelo menos 75% de aprovação nas disciplinas. Uma vez não atingido, busca-se agir na causa que originou esse baixo rendimento.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

A partir da coleta de respostas, compreende-se que cada instituição possui a sua metodologia própria de avaliação, sendo que umas utilizam mais e outras menos indicadores. Os principais mecanismos de avaliação identificados são apresentados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Principais mecanismos de avaliação utilizados pelas universidades federais



Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Observa-se que o “desempenho acadêmico” é um indicador de avaliação que está presente em sete das 10 universidades, a “retenção” em seis, e a “evasão” e aplicação de “questionário” em cinco delas. Comparação entre alunos assistidos e não assistidos está presente em quatro instituições, assim como acompanhamento dos beneficiários.

A literatura apresenta que o FONAPRACE e o Decreto do PNAES definem a abrangência da política de assistência estudantil como um conjunto de princípios norteadores para suas ações, entre eles a melhoria do desempenho acadêmico e a prevenção das situações de retenção e evasão. Diante disso, o Gráfico 3 mostra a conformidade da atual política de avaliação das universidades com as intenções e objetivos do PNAES e FONAPRACE.

Por mais que o Decreto do PNAES não apresente mecanismos para avaliação das políticas de assistência estudantil, há princípios que norteiam as universidades para implementação da avaliação e cada uma a realiza da forma que mais se adapta ao seu contexto.

Considerações finais

O presente estudo possui limitações, como o recebimento de apenas 28 respostas ao questionário enviado às IFES. Para minimizar esse efeito, o questionário foi reenviado dentro do prazo de coleta, mas sem a obtenção de retorno. O estudo não abrangeu os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, pois a delimitação foi tão somente as universidades federais.

A principal contribuição do artigo envolve o avanço do conhecimento sobre o que as IFES atualmente avaliam em suas políticas de assistência estudantil. Conclui-se que os mecanismos de avaliação hoje utilizados pelas universidades estão próximos ao que a literatura define como princípios norteadores para as ações de assistência estudantil.

O parágrafo único do Decreto do PNAES apresenta que as ações de assistência estudantil devem contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão. Portanto, de maneira geral, verifica-se a conformidade das universidades federais com os objetivos do Decreto PNAES.

Os resultados apontam que cada instituição possui uma metodologia diferente de avaliação, com mecanismos próprios, o que traduz a característica de heterogeneidade das universidades. No entanto, observa-se uma similaridade entre os indicadores presentes em seus processos, tais como desempenho acadêmico, retenção, evasão e aplicação de questionário, sendo esses os mais representativos.

Embora o programa possua mais de uma década de existência, verifica-se que as instituições estão aprimorando seus instrumentos de avaliação, modulando-se às indicações do FONAPRACE e atentas às auditorias realizadas pela CGU. Por outro lado, verifica-se a carência de uma metodologia única que possa orientar o processo de avaliação e otimizar o tempo de trabalho das IFES, e que norteie as universidades que ainda não possuem mecanismos de avaliação.

Para pesquisas futuras, sugere-se a elaboração de uma proposta única com base nos indicadores encontrados neste trabalho e sua validação com os dirigentes da área de assistência estudantil, órgãos de controle ou FONAPRACE.

Finalmente, este trabalho colabora para a melhor compreensão sobre o panorama da avaliação do PNAES nas instituições federais do Brasil. Sobretudo, a pesquisa pode beneficiar outras universidades interessadas em instituir a avaliação em suas unidades e, no caso das IFES que já avaliam, para que possam comparar entre si os mecanismos de avaliação implementados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá [...]. Rio de Janeiro: Chefe de Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, 1931. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19851.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Representantes do Povo brasileiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Mesa da Assembléia Constituinte, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de apoio aos planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: MEC, 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília, DF: **Ipea**, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CAVAIGNAC, M. D.; COSTA, R. M. P. Serviço Social, Assistência Estudantil e “Contrarreforma” do Estado. **Temporalis**, Brasília, v 17, n. 34, p. 411-435, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17589>. Acesso em: 17 fev. 2021.

CGU. Controladoria Geral da União. **Relatório Consolidado PNAES.** Ação de Controle n. 201701617. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/859038>. Acesso em: 9 abr. 2021.

CUNHA, I. V. A. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade Federal de Pernambuco:** um estudo sobre a trajetória acadêmica dos estudantes bolsistas. Orientadora: Helena Lúcia Augusto Chaves. 2016. 156f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2016.

ESTRADA, A. A.; RADAELLI, A. A política de assistência estudantil em uma universidade pública; a perspectiva estudantil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 16, p. 32-47, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9359>. Acesso em: 19 fev. 2021.

FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Proposta do FONAPRACE:** Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Federais – Fórum FONAPRACE 20 anos – anos 1987-2007. Brasília, DF: FONAPRACE, 2007. Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/fc3b3rum-nacional-dos-prc3b3-reitores-de-assuntos-estudantis-e-comunitc3a1rios-20-anos3.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Revista Comemorativa 25 Anos:** histórias, memórias e múltiplos olhares. Brasília, DF: FONAPRACE, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 4, p. 65-71, 1995. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência ao aluno no ensino superior brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000200285&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 fev. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Tabela de Divulgação – Censo da Educação Superior 2019**. Brasília, DF: INEP, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 8 abr. 2021.

LIMA, W. A. S.; FERREIRA, L. C. Mapeamento e Avaliação das Políticas Públicas de Assistência Estudantil nas Universidades Federais Brasileiras. **Revista Meta: Avaliação**, v. 8, n. 22, p. 116-148, 2016. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/870>. Acesso em: 19 fev. 2021.

MACHADO, J. P.; PAN, M. A. G. S. Direito ou benefício? Política de assistência estudantil e seus efeitos subjetivos aos universitários. **Estud. Psicol.**, Natal, v. 21, n. 4, p. 477-488, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2016000400477&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 fev. 2021.

MARTINS, P. F. M.; ARAÚJO JÚNIOR; C. A. M.; RODRIGUES, J. A. Orçamento público para financiamento da assistência estudantil no ensino superior sob a perspectiva do direito humano fundamental à educação. **Revista Argumentos**, v. 16, n. 2, p. 138-164, 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/214>. Acesso em: 9 abr. 2021.

SECCHI. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, N. N.; SILVA, M. A. A avaliação nas universidades federais brasileiras: um estudo sobre como aparece a Avaliação Institucional na ANDIFES. *In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, 4., 2014, Portugal. **Anais [...]**. Portugal: ANAPE, 2014. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/NeilaNunesdeSouza_GT2_integral.pdf. Acesso em: 9 abr. 2021.

VASCONCELOS, N. B. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino em Re-Vista**, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/index>. Acesso em: 12 jan. 2021.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de Pesquisa**. 2. ed. Florianópolis, SC: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2013.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Agradecemos ao Programa de Pós-graduação em Administração Universitária (PPGAU) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Financiamento: Não aplicável.

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação ética: Não aplicável.

Disponibilidade de dados e material: Os dados e materiais utilizados no trabalho, contidos nas referências bibliográficas, estão disponíveis para acesso e os seus links podem ser acessados.

Contribuições dos autores: A contribuição da autora Luciana Sampaio da Silva na obra foi na pesquisa bibliográfica, coleta, análise e interpretação de dados; redação do texto e formatação. A contribuição do autor Rogério da Silva Nunes foi na análise e interpretação de dados, construção e revisão o artigo. A contribuição da autora Andressa Sasaki Vasques Pacheco foi na análise e interpretação de dados, construção e revisão o artigo.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

