

PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES): REVISÃO INICIAL DE LITERATURA

Aline do Carmo Barbosa Lemos
Universidade Estácio de Sá (UNESA)
allinecblemos@yahoo.com.br

Laélia Portela Moreira
Universidade Estácio de Sá (UNESA)
moreira.laelia@gmail.com

INTRODUÇÃO

No âmbito das pesquisas sobre as políticas direcionadas ao ensino superior, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) destaca-se como um tema que motiva discussões. Instituído pela portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, implementado em 2008 e regido pelo decreto presidencial nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que o tornou uma política de estado, o programa tem como objetivo ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (BRASIL, 2010).

Como política pública, o PNAES opõe e divide opiniões acerca da eficácia de suas ações. Enquanto autores, como Lima e Melo (2016), entre outros, compreendem que tal programa mitigou os efeitos causados por circunstâncias históricas em que indivíduos vulneráveis socioeconomicamente estiveram alijados das instituições de ensino superior (IES) e favoreceu o seu acesso a um espaço antes predominantemente branco e elitizado, outros (ASSIS *et al*, 2013; GARCIA; MACIEL, 2019; JESUS; MAYER; CAMARGO, 2016) consideram o PNAES uma política de caráter compensatório que, por ser focalizada, legitima as desigualdades por meio de uma inclusão precária que atende aos imperativos impostos pelo capital e sua ordem hegemônica sem alterar, de fato, as estruturas que determinam as injustiças sociais.

A complexidade dos debates em torno das políticas de democratização do ensino superior traz em seu bojo questões que compreendem quatro dimensões: a do acesso/ingresso, a da permanência/conclusão, a da formação com qualidade e a da inclusão das camadas subalternizadas socialmente (PAULA; SILVA, 2012). Nessa direção, Dubet (2015), de igual modo, define diferentes dimensões de democratização que se articulam entre si: a do acesso, a interna, como equidade

dos procedimentos de seleção (ou como justiça) e, ainda, a da utilidade dos diplomas acadêmicos. Com base nessas considerações, impõem-se os seguintes questionamentos: a massificação do ensino superior favorece, de fato, a democratização desse nível educacional? A implementação do PNAES nas universidades públicas federais contribui para evitar a “democratização segregativa” (DUBET, 2015)?

A reflexão a respeito dessas questões motivou a realização de uma pesquisa de doutorado, em andamento, da qual se discute aqui uma primeira abordagem da literatura acadêmica sobre o assunto que abrange artigos publicados de 2010 a 2020, período que abarca tanto as discussões em torno da necessidade de um programa como o PNAES, como aquela posterior à promulgação do decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.

Do ponto de vista teórico, o estudo ampara-se na abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), nos contextos do processo de formulação de políticas (*context of policy making*) e na política como processo de atuação (*policy enactment theory*) de Bowe, Ball e Gold (1992) e de Ball (1994), como forma de compreendermos como as políticas são atuadas, reinterpretadas, colocadas em ação, recontextualizadas ou, ainda, encenadas de diferentes maneiras, em razão da influência exercida por fatores subjetivos e objetivos que ocorrem no contexto da prática, conforme argumentam os autores. Em aditamento ao aporte teórico mencionado, da mesma forma, serão consideradas as contribuições teóricas de Arretche (2001), Lipsky (2019) e Lotta (2019).

METODOLOGIA

A busca dos artigos foi feita a partir do descritor “Programa Nacional de Assistência Estudantil”, no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). No levantamento realizado, identificamos 85 artigos, dos quais 72 eram revisados por pares. Após a leitura dos títulos e resumos de cada um dos 72 estudos, foram excluídos os trabalhos que apresentavam objetos de investigação alheios ao PNAES ou que discorriam sobre o programa no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os quais possuem características peculiares e diversas das universidades federais, no que concerne à oferta de cursos (superior, básico e

profissional), ao público que os frequenta e à concentração dos *campi*. A leitura completa dos trabalhos remanescentes (15, nessa primeira etapa da revisão) possibilitou uma primeira sistematização dos objetivos e principais resultados.

RESULTADOS PARCIAIS

O Quadro 1, elaborado a partir da leitura integral dos textos, apresenta a organização desse conjunto em ordem cronológica e segundo as seguintes categorias criadas conforme as temáticas apresentadas: implementação, avaliação, teoria da atuação e contextos dos processos de formulação de políticas.

Quadro 1 – Temáticas dos artigos sobre o PNAES (2010-2020)

Nº	Autor(a)	Título	Periódico	Categorias	Ano
1	VASCONCELOS, Natália Batista	Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil	Ensino em Re-Vista (UFU), v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010.	Implementação	2010
2	ASSIS, Anna Carolina Lili de; SANABIO, Marcos Tanure; MAGALDI, Carolina Alves; MACHADO, Carla Silva	As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras	Gestão Universitária na América Latina (GUAL), v. 6, n. 4, p. 125-146, nov. 2013.	Implementação	2013
3	HERINGER, Rosana; HONORATO, Gabriela de Souza	Elementos para uma análise dos estudantes cotistas e bolsistas no curso de Pedagogia da UFRJ	Caderno CRH - UFBA, v. 28, n. 74, p. 341-348, maio/ago. 2015.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2015
4	JESUS, Luciano Nascimento de; MAYER, André Luiz Monteiro; CAMARGO, Pedro Luiz Teixeira de	Programa Nacional de Assistência Estudantil: do protagonismo da UNE aos avanços da luta por direitos promovidos pelo FONAPRACE (PROAES: da UNE ao FONAPRACE)	Acta Scientiarum Education, v. 38, n. 3, p. 247-257, jul./set., 2016.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2016
5	LIMA, Wandilson Alisson Silva; FERREIRA, Liliane Caraciolo	Mapeamento e avaliação das políticas públicas de assistência estudantil nas universidades federais brasileiras	Meta Avaliação, v. 8, n. 22, p. 116-148, jan./abr. 2016.	Avaliação	2016
6	LIMA, Maria Célia Nogueira; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes	Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma avaliação de estudantes de baixa	Meta Avaliação, v. 8, n. 23, p. 216-247, maio/ago. 2016.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2016

		condição socioeconômica em uma universidade pública			
7	MACHADO, Jardel Pelissari; PAN, Miriam Aparecida Graciano de Souza	Direito ou benefício? Política de assistência estudantil e seus efeitos subjetivos aos universitários	Estudos de Psicologia, v. 21, n. 4, p. 477-488, out./dez. 2016.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2016
8	CABRAL JR, Luciano Roberto Gulari; GONÇALVES, Jean Carlo Flores; COSTA, José Ricardo Caetano	Moradia e educação: análise empírica e crítica da política assistencial oferecida aos/às moradores/as das Casas de Estudantes da Universidade Federal do Rio Grande – FURG	Estudos Empíricos em Direito, v. 4, n. 3, p. 111-128, out. 2017.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2017
9	FERREIRA, Jorge Manuel Leitão; SANTOS, Cláudia Priscila C. do	Bolsas para estudantes universitários: quadros conceituais, finalidades e processos decisórios para o Serviço Social	Cuadernos de Trabajo Social, v. 30, n. 2, p. 463-475, jul. 2017.	Teoria da Atuação	2017
10	OLIVEIRA, Elenilce Gomes de; SILVA, Elaine Vieira	Convergências e dissonâncias dos Programas PNAES e Bolsa Permanência e a Lei de Cotas	Labor, v. 1, n. 19, p. 05-14, jul. 2018.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2018
11	SILVA, Leonardo Barbosa e; COSTA, Natália Cristina Dreossi	Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil	Agenda Política – UFSCar, v., n. 2, p. 166-192, jul. 2018.	Implementação	2018
12	ELOI, Sueli de Souza Santos; SILVA, Fernanda Cristina da; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; BAÊTA, Odemir Vieira	O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES na Universidade Federal de Viçosa (UFV): uma avaliação na percepção dos beneficiários	Gestão Universitária América Latina (GUAL), v. 12, n. 3, p. 106-129, set./dez. 2019.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2019
13	GARCIA, Débora Rogéria Neres de Souza; MACIEL, Carina Elisabeth	Concepções de Estado e a materialização do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	Educação (UFESM), v. 44, p. 1-21, maio de 2019.	Contextos dos Processos de Formulação de Políticas	2019
14	MARTINS, Paulo Fernando de Melo; SILVA, Eder Gama da; MAURICIO, Nathanni Marrelli Matos	A história da assistência estudantil no ensino superior brasileiro: Programa Nacional de Assistência Estudantil e o aumento das classes “D” e “E” nas universidades federais	Observatório, v. 5, n. 6, p. 886-911, out./dez. 2019.	Implementação	2019

15	SOUZA, Rafael Cipriano de; COSTA, Maria Aparecida Tenório Salvador da	Monitoramento e avaliação da assistência ao estudante universitário: o caso do Programa de Residência Universitária da Universidade Federal Rural de Pernambuco	Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, v. 28, n. 107, p. 362-385, abr./jun. 2020.	Avaliação	2020
----	---	---	--	-----------	------

Fonte: Organizado pela autora, a partir das informações coletadas nos artigos.

CONCLUSÕES PARCIAIS

A partir dos artigos analisados e de seus resultados, podemos afirmar que as concepções acerca do PNAES enquanto política educacional assumem diferentes vieses, dependendo da ótica de quem o avalia.

Assim, enquanto alguns pesquisadores consideram que o programa atinge os seus objetivos e produz resultados favoráveis, uma vez que favorece a redução dos índices de retenção e de reprovação, outros, alinhados à perspectiva epistemológica do materialismo histórico-dialético, por exemplo, argumentam que o PNAES sustenta as imposições hegemônicas do capital que reproduzem os interesses da classe burguesa em detrimento da proletária.

Finalmente, há ainda os estudiosos que defendem que tal política encontra-se distante de ser democrática, pois suas ações possuem uma natureza compensatória e focalizada que não se concentra nas causas, apenas nos efeitos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: MOREIRA, C. Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools: case studies in Policy Sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/857121/pg-39-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-13-12-2007>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Decreto Presidencial nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de julho de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 10 jul. de 2021.

DUBET, F. Qual democratização do ensino superior? **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 74, p. 255-265, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/cr4ZVVQDwgYGpPXbgYCpWDC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. de 2021.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos Trad. Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019. 490 p.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. p. 11-38.

PAULA, M. de F. C. de; SILVA, M. das G. M. da. Introdução. *In*: PAULA, Maria de Fátima Costa de; SILVA, Maria das Graças Martins da (org.). **As políticas de democratização da educação superior nos estados do Rio de Janeiro e de Mato Grosso**: produção de pesquisas e questões para o debate. Cuiabá: EdUFMT, 2012. p. 7-20.