

# A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

---

*Data de submissão: 15/06/2023*

*Data de aceite: 03/08/2023*

### **Rosana Maria dos Santos**

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)  
Recife – PE  
<http://lattes.cnpq.br/3900261605147923>

### **Rafael Cipriano de Souza**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife – PE  
<http://lattes.cnpq.br/0215029324530420>

**RESUMO:** Ao longo das últimas duas décadas, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) passaram por grandes mudanças, especialmente no que diz respeito ao perfil do corpo discente, o qual se tornou mais heterogêneo. Essa transformação se deve, em grande medida, às políticas públicas implementadas pelo governo federal, cujos efeitos culminaram com a inserção nesses espaços de pessoas oriundas das classes menos favorecidas da sociedade, elevando a demanda por Assistência Estudantil. A assistência ao estudante universitário insere-se no campo das políticas públicas (notadamente às de cunho social) e tem como finalidade precípua a garantia das condições de permanência dos estudantes em situação

de vulnerabilidade socioeconômica na instituição de ensino superior. No âmbito das IFES, a AE é viabilizada principalmente pelo PNAES, cujo marco normativo, o decreto nº 7.234/2010, estabelece que as instituições podem desenvolver as suas ações de assistência em dez áreas (moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação), garantindo-se dotação orçamentária específica para implementá-las, atribuindo-se às IFES a responsabilidade pela gestão das políticas. Nesse sentido, o artigo tem por objetivo analisar a história da assistência estudantil, assim como também problematizar a sua importância para a democratização do ensino superior no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas, Assistência Estudantil, Ensino Superior

**ABSTRACT:** Over the past two decades, Federal Institutions of Higher Education (IFES) have undergone major changes, especially with regard to the profile of the student body, which has become more

heterogeneous. This transformation is largely due to the public policies implemented by the federal government, whose effects culminated in the inclusion of people from the less favored classes of society in these spaces, increasing the demand for Student Assistance. Assistance to university students is part of the field of public policies (notably those of a social nature) and its main purpose is to guarantee the conditions of permanence of students in a situation of socioeconomic vulnerability in the institution of higher education. Within the scope of the IFES, the AE is mainly made possible by the PNAES, whose normative framework, Decree nº 7.234/2010, establishes that the institutions can develop their assistance actions in ten areas (housing, food, transportation, health, digital inclusion, culture, sport, day care, pedagogical support and access, participation and learning of students with disabilities, global developmental disorders and high abilities and giftedness), ensuring specific budget allocation to implement them, attributing responsibility for management to the IFES of policies. In this sense, the article aims to analyze the history of student assistance, as well as to problematize its importance for the democratization of higher education in Brazil. **KEYWORDS:** Public Policies, Student Assistance, Higher Education

## A ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO

No Brasil, o percurso histórico da assistência ao estudante universitário encontra-se vinculado ao contexto em torno do direito à educação superior e do acesso às instituições públicas responsáveis pelo desenvolvimento desse nível de ensino.

Durante quase todo o período colonial, a educação desenvolvida nas terras brasileiras esteve a cargo dos jesuítas, os quais tinham como principal papel catequizar os nativos e impor a cultura europeia, além de conferir legitimidade ao sistema exploratório da coroa portuguesa. Segundo Aranha (2012, p. 141), inicialmente a ação dos jesuítas consistia em

tentar conquistar o chefe da tribo e a desmascarar o pajé. Logo perceberam que a ação é mais eficaz sobre os filhos dos indígenas, os *curumins* (também *columins* ou *culumins*), alunos prediletos, porque sobre eles ainda não se sentia de maneira arraigada a influência do pajé.

A autora relata ainda que, no princípio, o processo de letramento dos *curumins* dava-se no mesmo ambiente dos filhos dos colonos, prática que foi abolida com o surgimento dos choques culturais e a exigência, por parte dos colonos, de uma educação exclusiva para os seus filhos. Nascia, assim, o sistema dual de ensino, no qual enquanto aos índios se destinava uma educação voltada para sua cristianização e preparação para o trabalho, aos filhos dos colonos apresentava-se uma educação diferenciada, desenvolvida nos colégios reais ou em suas próprias casas (ARANHA, 2012).

Em vista disso, Aranha (2012, p. 143) esclarece que

era tradição das famílias portuguesas orientar os filhos para diferentes carreiras. O primogênito herdava o patrimônio do pai e continuava seu trabalho no engenho; o segundo, destinado para as letras, frequentava o colégio, muitas vezes concluindo os estudos na Europa; o terceiro encaminhava-se

para a vida religiosa.

Após concluir a etapa de letramento e seguindo a tradição portuguesa, os filhos da elite colonial poderiam seguir três cursos: humanidades, de grau médio e no qual aprendia-se latim e gramática; artes, de grau superior, que ensinava filosofia e ciência; teologia e ciências sagradas, de grau superior, em que o aluno se forma padre ou mestre. Os que seguiam o curso de artes, ao seu término, ainda tinham como opção: estudar teologia ou preparar-se para ingressar numa universidade, a fim de seguir carreiras como direito e medicina (ARANHA, 2012).

Já no século XVII, a continuidade desse sistema europeu de educação formal culminou com a ampliação de indivíduos à margem da sociedade, posto que não havia interesse na educação das mulheres nem dos negros. No século XVIII, após a expulsão dos jesuítas (em 1759), da proposta de reformulação da educação brasileira (reforma pombalina) e da expansão dos ideais iluministas, a educação brasileira permanecia atrelada aos moldes europeus (ARANHA, 2012).

Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, cidades como o Rio de Janeiro, Salvador e Recife passaram por enormes transformações estruturais e culturais a fim de melhor acomodar a coroa portuguesa e todas as demais pessoas vindas de Portugal. Com isso, foram criadas as primeiras escolas de nível superior brasileira, que inicialmente estavam destinadas apenas à formação de profissionais que contribuíssem para proteção militar da colônia. Posteriormente, foram criados os cursos de Direito, Medicina e Engenharia (ARANHA, 2012).

Essa conjuntura da educação brasileira revela que, até o início do século XX, não havia universidades no Brasil, existiam apenas faculdades isoladas (ARANHA, 2012, OLIVEN, 2002). Inclusive, a criação da primeira universidade pública brasileira, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – instituída em 1920, pelo decreto nº 14.343, com o nome de Universidade do Rio de Janeiro -, não rompeu com essa estrutura, visto que

[...]reunia, administrativamente, Faculdades profissionais pré-existentis sem, contudo, oferecer uma alternativa diversa do sistema: ela era mais voltada ao ensino do que à pesquisa, elitista, conservando a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades (OLIVEN, 2002, p. 33).

De acordo com o decreto que a instituiu, a UFRJ foi formada a partir da união da Escola Politécnica e das Faculdades de Medicina e Direito (BRASIL, 1920).

Ao longo dos anos que se seguiram, outras universidades federais foram sendo criadas, em sua maioria a partir da unificação de faculdades, como pode ser verificado na linha do tempo que consta no Anexo A. Evidentemente que, mesmo frente à implantação das primeiras universidades brasileiras, os filhos dos detentores do capital político, econômico e cultural da época continuavam sendo enviados às universidades europeias.

É nessa conjuntura que se insere a assistência aos estudantes universitários, cuja

trajetória pode ser dividida em três momentos, conforme ilustrado na Figura 1.

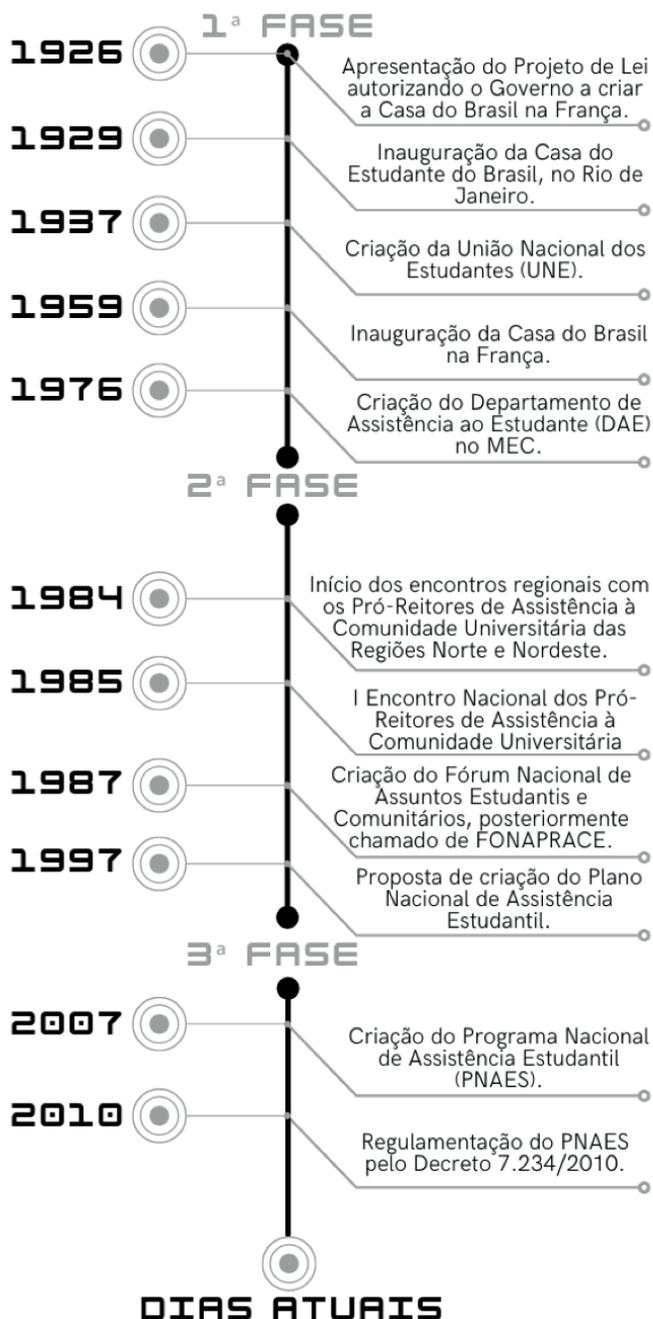


Figura 1-Trajетória da Assistência ao Estudante Universitário

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

A primeira fase da AE tem início durante o governo do presidente Washington Luís (1926–1930), quando o deputado federal por Pernambuco Antônio Austregésilo Rodrigues Lima apresenta na Câmara dos Deputados um projeto de lei<sup>1</sup> autorizando o governo a criar a Casa do Estudante Brasileiro, na cidade universitária de Paris, França, a fim de atender às demandas dos brasileiros que estudavam na capital francesa (O IMPARCIAL, 1926; O PAIZ, 1926; JORNAL DE RECIFE, 1926).

A Casa do Brasil na França, como também era chamada a Casa do Estudante Brasileiro, tratava-se de um edifício construído no terreno concedido<sup>2</sup> pela municipalidade parisiense, cuja inauguração ocorreu no dia 24 de junho de 1959 (CORREIO DA MANHÃ, 1959; CORREIO PAULISTANO, 1959).

Nos termos do decreto nº 46.683, de 18 de agosto de 1959<sup>3</sup>, a Casa do Brasil na França encontra-se vinculada ao Ministério da Educação, recebendo recursos públicos para o seu funcionamento e conservação (BRASIL, 1959). A vista disso, Bernardes (1997), ao escrever sobre a referida Casa para o Jornal Folha de São Paulo, em 1997, esclarece que, “até o ano de [19]82, a subvenção anual do governo era da ordem de US\$ 80 mil. A partir daí, e até [19]95, foi reduzida a US\$ 17 mil”.

Enquanto o projeto que autorizava a criação da Casa do Estudante Brasileiro estava sendo discutido no Congresso e mesmo após a sanção presidencial, questionava-se sobre as prioridades do governo, visto que esse tipo de política não existia nem para os universitários que estudavam no Brasil. Inclusive, o Jornal Diário da Noite, de 06 de julho de 1927, registra que os estudantes cariocas, ao tomarem conhecimento do projeto apresentado por Antônio Austregésilo, solicitaram ao deputado que substituísse o seu projeto por outro que viabilizasse a criação da Casa na capital do país, Rio de Janeiro (DIÁRIO DA NOITE, 1927). Em artigo publicado no Jornal A Província, em 09 de fevereiro de 1929, o pernambucano José Estelita afirma não ser contra a ideia da Casa do Estudante Brasileiro, contudo, lamenta o fato de serem ignoradas a necessidade de criação de uma universidade brasileira, bem como as demandas dos estudantes universitários do Rio de Janeiro (A PROVINCIA, 1929).

A Casa do Estudante do Brasil, situada no Rio de Janeiro, foi inaugurada no dia 13 de agosto de 1929 (POERNER, 2004; CORREIO DA MANHÃ, 1959). A Casa recebia estudantes das diferentes regiões do país que se dirigiam ao Rio de Janeiro para cursar os principais cursos da época (Direito, Engenharia e Medicina). Assim como a Casa do Brasil na França, a Casa do Estudante do Brasil também recebia recursos públicos. Segundo

---

1 O Projeto foi apreciado no âmbito da Câmara e do Senado entre 1927 e 1928, tendo o Presidente Washington Luís sancionado o decreto nº 5.612, em 26 de dezembro de 1928 (O IMPARCIAL, 1928; 1927).

2 A assinatura da ata de aceitação do terreno doado para construção da Casa do Estudante Brasileiro aconteceu em 1954 (A NOITE, 1954).

3 Em 1965, o presidente da república instituiu o decreto nº 56.728, que tratava da vinculação ao Ministério das Relações Exteriores dos estabelecimentos mantidos pelo governo em centros educacionais estrangeiros, tendo parte dos seus dispositivos alterados em 2002, inclusive o art. 1º, cuja nova redação manteve a Casa do Brasil na França vinculada ao Ministério da Educação (BRASIL, 1965).

Poerner (2004, p. 133),

A Casa do Estudante dispunha, igualmente, de uma subvenção anual de 25 contos, do Ministério da Educação, afora outros auxílios pleiteados ou espontaneamente recebidos, como o prédio da Rua Riachuelo, 327, doado pelo capitalista Gustavo Mutzenbeck e utilizado como residência estudantil.

Essas ações, apontadas como as primogênicas da área de AE, tratavam-se de intervenções pontuais e voltavam-se para um perfil de estudante bem diferente dos destinatários atuais, tendo em vista o ambiente econômico, político e social no qual essas práticas de assistência foram desenvolvidas (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017; KOWALSKI, 2012). Corroborando com esse entendimento, a reportagem do Jornal Correio da Manhã, de 13 de agosto de 1950, que, ao anunciar o aniversário de 21 anos de existência da Casa do Estudante do Brasil, registrou o perfil de dois estudantes que foram entrevistados. De um lado, Luiz Mesquita, estudante do curso de Direito que, ao sair do Pará (seu estado de origem) em direção ao Rio de Janeiro, levou consigo o seu piano. Do outro lado um estudante do curso de Engenharia (cujo nome não foi mencionado), pertencente a uma família tradicional do norte do país. Considerando o contexto da época, certamente nem todas as pessoas tinham acesso a um “piano” nem muito menos pertenciam a uma “família tradicional” (CORREIO DA MANHÃ, 1950).

Outro fato importante dessa primeira etapa da AE foi a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE), que se deu no âmbito da Casa do Estudante do Brasil, em 13 de agosto de 1937, tendo como objetivo unificar as pautas das diversas categorias de estudantes espalhadas pelo país (POERNER, 2004).

Com a UNE, as lutas em benefício da qualidade e democratização da educação superior ganham corpo e a AE, principalmente por meio das casas estudantis, passa a ser um dos pontos de pauta desse debate, o qual ganhou força ao longo dos anos que se seguiram (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017). Segundo Dutra e Souza Santos (2017, p. 151),

A preocupação dos universitários com questões referentes à assistência ao estudante já pode ser vista em 1938, na convocação para o II Congresso Nacional dos Estudantes quando traz entre suas teses o tópico “Situação Econômica” do estudante, que incluía os seguintes pontos: problema das taxas e matrículas; subvenção do Estado; problemas de habitação – cidades universitárias; casas de estudantes e casas de internos; problemas de alimentação; birô de empregos; estágios remunerados; racionalização do trabalho intelectual; assistência médica, dentária e judiciária (POERNER, 2004). Durante esse evento foi aprovado o plano de reforma educacional que pretendia apresentar soluções para os problemas educacionais constatados na época, destacando entre outros pontos a necessidade de se auxiliar os estudantes com dificuldades econômicas, o que sinalizava o início de uma conscientização por parte dos estudantes da importância da [Assistência Estudantil] AE nas universidades brasileiras.

**A atuação da UNE foi de suma importância para construção de uma agenda nacional**

em proveito da assistência ao estudante universitário, apesar das limitações ocasionadas pela repressão da ditadura militar<sup>4</sup>. Tal movimento teve início ainda na década de 1970, com a realização, em 1976, do 1º Encontro de Casas de Estudante e da criação, no âmbito do MEC, do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE)<sup>5</sup>, que “[...]tinha como objetivo manter uma política de assistência ao estudante universitário em nível nacional, enfatizando programas de alimentação, moradia, assistência médica e odontológica” (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017, p. 152). Tecendo maiores detalhes quanto às atividades desenvolvidas pelo DAE, Imperatori (2017, p. 287) esclarece que o referido Departamento

[...]implantou programas de assistência aos estudantes, como Bolsas de Trabalho, através das quais eram proporcionadas oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares; e Bolsas de Estudo, por meio das quais o estudante recebia uma verba para sua manutenção, sem a realização de atividades em contrapartida.

O DAE foi extinto ainda na primeira metade dos anos 1980,<sup>6</sup> fragilizando a incipiente “política” de assistência ao estudante universitário, contribuindo para o isolamento e a mitigação das parcas ações até então desenvolvidas (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017; IMPERATORI, 2017; FONAPRACE, 1993; BRASIL, 1985).

O segundo período desse percurso da AE se inicia em 1984, quando começam os encontros regionais com os pró-reitores de Assistência à Comunidade Universitária das regiões Norte e Nordeste. Tais encontros ocorreram nas cidades de Maceió (Alagoas), São Luiz (Maranhão), João Pessoa (Paraíba) e Aracaju (Sergipe), entre 1984 e 1985, tendo como foco a promoção e o apoio ao estudante universitário (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012; FONAPRACE, 1993).

Ao término de cada encontro regional foi produzido um documento contendo sugestões para implementação de medidas concretas no campo da AE. Assim, no encontro realizado em Maceió (1984), apresentou-se uma proposta para promoção de apoio ao estudante universitário. No encontro de São Luiz, realizado em 1985, o documento propositivo tratou da participação e representação estudantil. Ainda em 1985, foram realizados dois encontros, um em João Pessoa – cuja proposta apresentada tratou de um projeto emergencial de manutenção dos RUs do Norte e Nordeste – e outro em Aracaju, no qual foram propostas diretrizes e estratégias para uma política de promoção e apoio ao estudante universitário (FONAPRACE, 1993). Segundo o FONAPRACE (1993, p. 15),

Ao longo dos dois anos de realização dos referidos encontros no Norte e Nordeste, foram efetuados encaminhamentos ao Ministério da Educação, ao

---

4 De acordo com Dutra e Souza Santos (2017), com a ditadura militar um dos ataques feitos à UNE diz respeito a invasão e incêndio da sede da instituição, localizada na praia do Flamengo, no Rio de Janeiro. Os militares visavam a intimidar os estudantes, os quais lutavam pela redemocratização do país.

5 Algumas referências, a exemplo do FONAPRACE (1993), chamam o DAE de Departamento de Assuntos Estudantis.

6 Não foi possível identificar na literatura consultada a data exata em que o DAE foi extinto, contudo, é provável que esse fato tenha ocorrido entre 1980 e 1985, visto que em 1980 foram encontradas diversas reportagens de jornais que fazem menção ao Departamento como se estivesse em pleno funcionamento e em 1985 a Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior, ao apresentar o relatório final, já menciona a extinção do DAE (BRASIL, 1985).

Conselho de Reitores (CRUB), ao poder legislativo e às demais instituições universitárias. Os dois últimos documentos relacionados foram elaborados a partir de solicitação do próprio Ministro da Educação, em audiência concedida aos Pró-Reitores da área.

As ações dos encontros regionais, especialmente a proposta do encontro de Aracaju, repercutiram no I Encontro Nacional dos Pró-Reitores de Assistência à Comunidade Universitária, realizado em 1985, na cidade de Florianópolis (Santa Catarina), cujo tema básico foi a análise da política de assistência e apoio ao estudante e aos servidores. Ao término do I Encontro Nacional concluiu-se pela necessidade de criação de um programa voltado para a assistência dos universitários, com dotação orçamentária adequada, a ser executado na Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) (FONAPRACE, 2019; FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012; FONAPRACE, 1993). Tal medida se caracterizava como urgente, tendo em vista os relatos da situação de precariedade na qual se encontravam os estudantes, principalmente após a extinção do DAE, conforme apontado pelo FONAPRACE (1993, p. 16):

Nos debates efetuados tiveram claramente evidenciadas grandes diversidades na situação econômica da população discente, dantes sem as mínimas condições para frequentar com aproveitamento os cursos em que estão matriculados, apesar de toda sorte de isenção de taxas já oferecida. Caracteriza-se, portanto, uma grande necessidade de atividades de promoção e apoio, priorizando os estudantes economicamente desfavorecidos. A eliminação do Departamento de Assuntos Estudantis do MEC, com a consequência supressão de programas de bolsas e outras formas de apoio e promoção, agravou sensivelmente esta situação.

Essas reflexões em torno da AE tiveram continuidade no âmbito do II Encontro Nacional dos Pró-Reitores de Assistência à Comunidade Universitária, realizado em Belo Horizonte, nos dias 26 e 27 de agosto de 1987, que teve como uma das deliberações a criação do Fórum Nacional de Assuntos Estudantis e Comunitários, posteriormente denominado de Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE<sup>7</sup>, sendo encarregado de representar “[...]oficialmente e de forma permanente os referidos Pró-Reitores”, além de “[...]discutir, elaborar e propor ao MEC a política de Promoção de Apoio ao Estudante” (FONAPRACE, 1993, p. 29).

Com o FONAPRACE, os debates em torno da assistência ao estudante universitário ganharam novos contornos, especialmente no que tange à busca pelo reconhecimento da AE como direito do estudante e dever do Estado, a quem cabe estabelecer: uma política de apoio ao estudante que leve em consideração as singularidades e a autonomia das universidades e um orçamento suficiente para atender as demandas dos discentes (FONAPRACE, 1993). De acordo com o depoimento do Prof. Kleber Salgado Bandeira, participante dos Fóruns,

---

7 A mudança no nome ocorreu no III Encontro Nacional, realizado em Manaus (Amazonas), entre 21 e 23 de outubro de 1987 (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012; FONAPRACE, 1993).

[...]nos primeiros anos de existência do Fórum as reuniões eram lastimáveis e sem perspectiva para o futuro, onde a grande maioria das IFES não possuía nenhuma política ou programa de Assistência Estudantil, a não ser a existência de alguns Restaurantes e Residências Universitárias totalmente saqueadas, e Programas de Bolsas Estudantis ineficientes (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 18).

Nesse sentido, os primeiros passos da A E pós Constituição Federal de 1988 (CF/88) foram deprimentes. As ações desenvolvidas pelas IFES qualificavam-se mais como assistencialismo<sup>8</sup> do que como assistência, posto que eram compreendidas como um favor concedido pela instituição, de tal forma que se exigia do discente “beneficiário” certas contrapartidas. Na perspectiva de Dutra e Souza Santos (2017, p. 154), o processo de amadurecimento da AE, a partir da década de 1990 deu-se

[...] em meio a disputas de interesses e entraves políticos, de modo que as discussões acerca da política de AE ocorriam de forma fragmentada e restrita a algumas IFES, em sua maior parte, motivada pelos movimentos estudantis. Os programas de apoio ao estudante se davam a partir do esforço isolado de determinadas Instituições, geralmente insuficientes, sujeito muitas vezes à sensibilidade dos gestores (FONAPRACE, 2012). Esse cenário de isolamento das iniciativas de AE nas IFES pode ser atribuído ao descrédito de suas ações, que eram entendidas como gastos adicionais ao orçamento já tão insuficientes ao qual estavam submetidas as Instituições.

No intuito de ter subsídios para propor a formação e a implementação de uma política pública para AE, o FONAPRACE realizou, entre 1993 e 1996, levantamentos e pesquisas sobre a situação das ações de assistência existentes, a demanda potencial e o perfil socioeconômico dos discentes de graduação das IFES (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012).

Com fundamento no relatório da 1ª pesquisa do perfil socioeconômico, divulgado em 1997 - o qual apontou que cerca de 44,29% dos estudantes das IFES pesquisadas pertenciam às classes C, D e E -, o FONAPRACE solicitou a inclusão da AE no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e elaborou a proposta do PNAE, que “[...]estabeleceu diretrizes norteadoras para a definição de programas e projetos, e demonstrou aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos financeiros para a assistência estudantil” (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 25).

O Plano da Assistência Estudantil, em sua versão final, foi encaminhado à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES),<sup>9</sup> em 2001, tornando-se o principal documento orientador da área de assistência ao estudante universitário. Objetivando adequar o referido Plano Nacional às necessidades das IFES,

8 Segundo Fidelis (2005, p. 2) as ações assistencialistas são aquelas “[...] que não emancipam os usuários, pelo contrário, reforçam sua condição de subalternização perante os serviços prestados. Estas ações constituíam-se com base na troca de favores, principalmente no que se refere às políticas partidárias, em que parte da população torna-se receptora de “benefícios” não no sentido do patamar do direito e sim na perspectiva da troca votos e favores”.

9 “A ANDIFES foi criada em 23 de maio de 1989, sendo a representante oficial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnicos-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral” (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 18).

o documento passou por atualizações em 2002 e em 2007 (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012).

Com o início do primeiro mandato do então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, a educação superior passou a ser compreendida como elemento estratégico no processo de desenvolvimento do país (FERREIRA, OLIVEIRA, 2016). Esse posicionamento se manteve presente ao longo do segundo mandato de Lula e dos mandatos da então presidente da república Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

Neste contexto, o ensino superior público foi impactado pelas políticas públicas educacionais implementadas no âmbito do governo federal, as quais contribuíram para a interiorização e a estruturação das IFES – por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído em 2007, através do decreto nº 6.096 -, bem como para maior inserção nas IFES dos estudantes oriundos das escolas públicas e de famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, além dos autodeclarados pretos e pardos, dos indígenas e das pessoas com deficiência – mediante a adoção de cotas, garantidas pela lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012<sup>10</sup> (FONAPRACE, 2019).

A execução dessas políticas, alinhada à estruturação dos instrumentos de seleção dos estudantes aos cursos de graduação das IFES, por intermédio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Sistema de Seleção Unificada (SiSU)<sup>11</sup> – o qual oportunizou aos candidatos maior mobilidade pelo território nacional -, concorreu para tornar o perfil do corpo discente das universidades federais mais plural. Tais mudanças passaram a demandar do poder público ajustes na área de AE, no intuito de garantir aos estudantes, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, as condições necessárias de permanência na instituição de ensino e de conclusão do curso (FONAPRACE, 2019).

Frente a esse contexto, o terceiro momento da trajetória da AE começou em 2007, com a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio da portaria normativa nº 39 do MEC, de 12 de dezembro de 2007. Segundo o art. 6º da mencionada portaria, a implementação do PNAES ocorreria a partir de 2008 (BRASIL, 2007). O estabelecimento do PNAES “[...]foi um grande marco na história do FONAPRACE. Uma conquista para a Assistência Estudantil nas duas décadas de existência do Fórum”

---

10 A lei 12.711/2012 dispõe, em seu art. 1º, que as universidades federais devem reservar, no mínimo, 50% das vagas dos cursos de graduação ofertadas em cada processo seletivo para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, sendo 50% destas vagas reservadas aos estudos oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita (BRASIL, 2012). Ainda de acordo com o art. 3º do mencionado instrumento normativo, “Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela lei nº 13.409, de 2016)” (BRASIL, 2012).

11 O SiSU trata-se de um sistema informatizado instituído em 2010, por meio da portaria normativa nº 2 do MEC e é gerenciado pela SESu/MEC. O sistema visa selecionar os “candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior” que aderem ao SiSU (MEC, 2010).

(FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 31). Em 19 de julho de 2010, o PNAES foi regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 7.234, o qual conferiu maior densidade às ações até então implementadas.

## O PNAES E A ÁREA DE ALIMENTAÇÃO

Como visto na subseção anterior, o PNAES foi regulamentado, enquanto política do governo federal, em 2010, através do decreto nº 7.234. Sendo executado no âmbito do MEC, especialmente na SESu, o PNAES “[...]tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010). De acordo com o art. 2º do decreto nº 7.234/2010, são objetivos do Programa:

- I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

No intuito de que os objetivos e a finalidade da política sejam alcançados, o decreto nº 7.234/2010 estabelece no seu art. 3º, § 1º, que as IFES podem desenvolver ações de AE nas áreas de: moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Tais ações deverão ser implementadas em articulação com as atividades finalísticas das instituições de ensino superior, ou seja, ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2010).

Com o PNAES, a dotação orçamentária destinada ao financiamento da AE passou a ser específica, em obediência ao art. 5º da portaria normativa nº 39/2007 do MEC, bem como ao art. 8º do decreto nº 7.234/2010, o qual dispõe que “as despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior” (BRASIL, 2010, p. 2).

Antes do Programa, as ações desenvolvidas pelas IFES no campo da assistência ao estudante universitário eram pontuais (como explicitado anteriormente) e o volume de recursos destinados a essas ações era baixo, conforme demonstra a Figura 2, que apresenta o histórico dos recursos (em termos de dotação orçamentária inicial e atualizada, considerando os dados disponíveis no Painel do Orçamento Federal) destinados ao financiamento da AE (ação orçamentária 4002), entre os anos de 2000 e 2020.

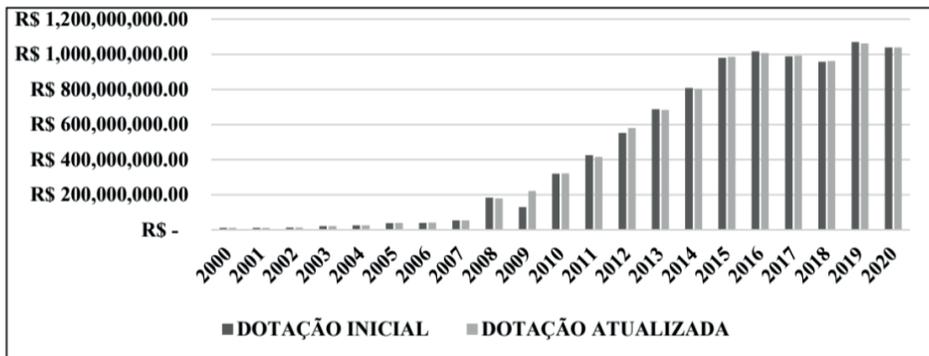


Figura 2-Dotação orçamentária da ação 4002 entre 2000 e 2020

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com base nos dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, em 28 de fevereiro de 2020.

Na Figura 2, o ano de 2008 é sintomático, visto ser o primeiro ano da série histórica da ação 4002 a ter uma dotação (atualizada) acima dos 178 milhões de reais. No contexto histórico da AE, o ano de 2008 marca o início da implementação do PNAES, portanto, este é o grande divisor de águas da AE desenvolvida nas IFES, especialmente no tocante ao financiamento dessas ações.

Não obstante o crescimento significativo do orçamento da AE ao longo dos anos, é oportuno esclarecer que: (1) a maior parte dos recursos alocados na ação orçamentária 4002 financia as políticas viabilizadas pelo PNAES, não sendo, portanto, a totalidade do orçamento;<sup>12</sup> (2) a distribuição desses recursos não ocorre de forma igualitária entre as IFES, pois cada universidade recebe uma dotação orçamentária específica;<sup>13</sup> (3) o valor orçado (ainda que atualizado) não implica necessariamente disponibilidade financeira, no mesmo montante;<sup>14</sup> (4) as IFES têm autonomia para decidir como os recursos da AE devem ser alocados, desde que observadas as dez áreas de atuação da política, a articulação entre ensino, pesquisa e extensão e as necessidades apontadas pelo corpo discente objeto da política (BRASIL, 2010), de sorte que a suficiência ou a insuficiência do orçamento disponível também depende de como cada instituição tem gerenciado esse recurso.<sup>15</sup>

As ações financiadas com os recursos do PNAES se destinam a estudantes

12 A dotação orçamentária consignada às IFES para AE (ação orçamentária 4002) destina-se ao financiamento das ações do PNAES (previstas no § 1º do art. 3º do decreto nº 7.234/2010), do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) e do Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior (BRASIL, 2020; PALAVEZZINI, MORAES ALVES, 2019; MACHADO, 2017).

13 No caso do PNAES, a partilha do orçamento segue os critérios estabelecidos na denominada “Matriz PNAES”, a qual leva em consideração o indicador aluno equivalente da graduação – corresponde a 50% do orçamento - e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – compreende os demais 50% do orçamento (PALAVEZZINI, MORAES ALVES, 2019; MACHADO, 2017; SANT’ANA, 2015).

14 Os anos de 2016 e 2019 tiveram a maior dotação orçamentária (atualizada) da série histórica, alcançando, respectivamente, R\$ 1.006.674.625,00 (um bilhão, seis milhões, seiscentos e setenta e quatro mil e 625 reais) e R\$ 1.060.913.499,00 (um bilhão, sessenta milhões, novecentos e treze mil e quatrocentos e noventa e nove reais), no entanto, apenas 80% da dotação do ano de 2016 foi paga e, em 2019, apenas 82%.

15 De acordo com auditorias da Controladoria Geral da União (CGU), realizadas em 58 universidades federais, entre 2015 e 2016, 17,2% dessas instituições não estavam alocando os recursos da assistência estudantil de acordo com as diretrizes do PNAES (BRASIL, 2017a).

específicos, isto é, àqueles “[...]regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior” (BRASIL, 2010, p. 1), com prioridade para os “[...]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, p. 2).

Segundo dados do relatório executivo da 5ª pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) das IFES – 2018,<sup>16</sup> publicado em maio de 2019 pelo FONAPRACE, entre 1996 e 2018 o número de estudantes das graduações presenciais das IFES com renda mensal familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio aumentou, em todo o Brasil, cerca de 58%. Em 2018, a quantidade de estudantes inseridos nessa faixa de renda alcançou 70,2% - em âmbito nacional -, 81,9% - na região Norte -, 78,3% - na região Nordeste -, 64,8% - na região Sudeste -, 63,7% - na região Centro-Oeste - e 60,9% - na região Sul. Ainda em harmonia com o relatório, em 2018, cerca de 64,1% dos estudantes pesquisados realizaram o ensino médio em escolas públicas (FONAPRACE, 2019).

No contexto nacional, entre as dez áreas de atuação do PNAES, a área de alimentação - implementada através dos RUs e/ou por meio da concessão de auxílio financeiro, dependendo da política adotada pela instituição de ensino - é a que apresenta a maior cobertura de abrangência (FONAPRACE, 2019), conforme demonstra a Tabela 1, que apresenta o percentual de graduandos atendidos pelos programas de AE com representatividade nas pesquisas do FONAPRACE dos anos de 2010, 2014 e 2018.

ANO	PROGRAMAS		
	ALIMENTAÇÃO	MORADIA	TRANSPORTE
2010	15,03%	2,52%	10,11%
2014	44,22%	11,74%	18,39%
2018	17,30%	7,50%	8,20%

Tabela 1 Graduandos atendidos pelos programas de assistência estudantil – nacional (%)

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com base em FONAPRACE (2011, 2016, 2019)

Na Tabela 1, o ano de 2014 apresenta crescimentos significativos em relação à participação discente nos programas de AE registrada em 2010 (ano em que o PNAES foi regulamentado). Por outro lado, no ano de 2018 há uma queda na cobertura dos programas. Para o FONAPRACE (2019), esse fenômeno se deve à redução do orçamento da AE registrada entre os anos de 2017 e 2018, conforme pode ser verificada na Figura 2.

Apesar da expressiva posição de destaque que a área de alimentação ocupa no cenário nacional (considerando as pesquisas dos três anos apontados na Tabela 1), ressalta-se que a demanda pela área não é equânime entre as regiões do país. De acordo com o estudo analítico sobre o PNAES, realizado pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), por solicitação da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, em 2014, o número de estudantes atendidos

<sup>16</sup> No contexto da pesquisa do FONAPRACE, “A sigla IFES se refere ao conjunto das 63 universidades federais existentes até fevereiro de 2018 e aos Cefets MG e RJ” (FONAPRACE, 2019, p. 11).

pela área de alimentação foi consideravelmente maior na região Nordeste (OEI, 2015).

Diversamente das pesquisas realizadas pelo FONAPRACE, o universo do estudo realizado pela OEI contou com as 63 universidades federais que receberam recursos do PNAES no ano analisado (2014) e os dados foram coletados via formulário, enviado por *e-mail* às instituições (OEI, 2015).

O estudo técnico almejou obter informações quanto ao número de atendimentos realizados pelas instituições nas áreas de permanência (contemplando os bolsistas beneficiados com recursos do PNAES, excluindo-se do cálculo os beneficiários das bolsas concedidas pelo Programa de Bolsa Permanência do MEC), saúde, apoio pedagógico, auxílio creche, transporte, moradia e alimentação (abrangendo o total de beneficiários do auxílio pecuniário e a quantidade média das refeições servidas no almoço/dia nos RUs). A OEI solicitou aos respondentes que “[...]as informações prestadas se referissem ao ano de 2014 como um todo, realizando agregações de dados semestrais quando necessário; e que os atendimentos informados se referissem somente aos realizados com o[s] recursos do PNAES” (OEI, 2015, p. 6).

Do universo pesquisado, 56 instituições responderam aos questionamentos da OEI, sendo: 7 da Região Norte, 16 da Região Nordeste, 19 da Região Sudeste, 4 da Região Centro-Oeste e 10 da Região Sul (OEI, 2015).

No Nordeste, o número de beneficiários da área de alimentação correspondeu a cerca de 94,66% da totalização dos atendimentos da AE realizados pelas instituições da região que responderam aos questionários (OEI, 2015). A Figura 3, extraída do relatório técnico apresentado à SESu, busca demonstrar a relação do número de beneficiários das áreas analisadas de acordo com as regiões do Brasil.



Figura 3 - Beneficiários do PNAES por ação e por região do país (2014)

Fonte: Extraído de OEI - projeto OEI/BRA/10/002 – edital n.º 152/2014/SESu-Termo de referência n.º 025/2014-1, produto 4, p. 27 (adaptado).

Os dados do relatório da OEI apontam que no âmbito das 16 universidades federais da região Nordeste, objeto do estudo de 2014, seis apresentaram percentuais de beneficiários atendidos pelos programas de alimentação acima de 30% do total de atendimentos da AE: a Universidade Federal de Sergipe (com 99,76%), a Universidade Federal da Paraíba (com 55,08%), a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (com 47,52%), a Universidade Federal Rural de Pernambuco (com 39,10%), a UFPE (com 33,69%) e a Universidade Federal da Bahia (com 31,45%) (OEI, 2015).

Quanto à implementação das ações de AE no bojo da área de alimentação, o RU é o principal instrumento utilizado pelas IFES para atender a essa finalidade. Na concepção de Cardoso et al. (2018, p. 214), o RU “[...]tem como principal missão produzir e fornecer refeições de qualidade higiênico-sanitária e nutricional satisfatória a um custo reduzido e/ou sem custo para os estudantes com vulnerabilidade socioeconômica”.

Para além do suprimento das condições fisiológicas, os RUs também cumprem a missão de oferecer aos estudantes: condições de sociabilidade (MOREIRA JUNIOR et al, 2015) e condições psíquicas (SANTOS, 2016). Outrossim, os RUs, apesar de não constituírem o rol das atividades finalísticas das universidades, contribuem para o desenvolvimento de tais atividades, na medida em que, enquanto política de permanência, tem como objetivo mitigar os efeitos da evasão e da retenção. Na compreensão de Moreira Junior et al. (2015, p. 85),

Os RU's no contexto das Instituições Públicas de Ensino Superior representam não só a democratização do espaço universitário, mas uma necessidade para o melhor funcionamento dessas Instituições, sendo, inclusive, responsáveis diretos, em algumas delas, pela redução dos índices de evasão escolar.

No tocante ao perfil dos estudantes atendidos pelos RUs, a 5ª pesquisa do FONAPRACE estima que, em 2018, cerca de 30,2% dos estudantes pesquisados realizavam suas refeições nos RUs, sendo distribuídos em três grupos: os que fazem uma refeição diária (15,5%), os que fazem duas refeições diárias (12,5%) e aqueles que realizam três refeições diárias (2,2%) (FONAPRACE, 2019). Ainda segundo a pesquisa,

[...]estudantes que fazem uma refeição diária (ou duas) pertencem a um estrato socioeconômico mais baixo, os dados sugerem que este último grupo depende sobremaneira da existência de restaurantes universitários disponíveis, que normalmente oferecem refeições a preços subsidiados. Dentre estudantes que fazem uma refeição diária nos restaurantes universitários, a maioria (52,9%) ingressou por ampla concorrência. Mas dentre os que fazem duas (53,6%) ou três refeições diárias (60,4%) nos restaurantes universitários, a maioria ingressou como cotista (FONAPRACE, 2019, p. 80-81).

Os dados apontam para essencialidade dos RUs, especialmente entre os estudantes que ingressaram nas IFES na qualidade de cotistas, os quais tendem a apresentar um quadro de vulnerabilidade socioeconômica maior que os demais estudantes (FONAPRACE, 2019).

As demandas em torno dos RUs também sinalizam os desafios a serem enfrentados pelas instituições de ensino para gerenciar uma política dessa magnitude. O fornecimento de refeições para o segmento de estudantes universitários em universidades públicas goza de peculiaridades que o distingue dos serviços prestados pelos restaurantes comerciais, inclusive os que operam no espaço das instituições de ensino. A implementação da política de alimentação no âmbito das IFES, por meio dos RUs, envolve a gestão operacional, gerencial e estratégica da política.

No que tange à gestão operacional, os RUs transitam entre três modelos: a autogestão (quando a própria instituição produz e distribui as refeições), a terceirização (quando as atividades relacionadas ao fornecimento das refeições são realizadas por uma empresa especializada, contratada pela instituição de ensino para esse fim) e o misto (autogestão e terceirização) (CARDOSO, 2016).

Na atualidade, a maioria das IFES adotam os modelos de gestão operacional terceirizada e mista, inclusive no Nordeste, cujo índice de terceirização dos RUs é de cerca de 57% (CARDOSO, 2016). Na perspectiva de Cardoso (2016, p. 13),

[...]a terceirização está sendo uma alternativa para a solução de problemas organizacionais, que vão desde a falta de mão de obra pela extinção de cargos de carreira pública ao aumento da qualidade e produtividade, até a transferência de responsabilidade das manutenções estruturais/equipamentos e inovação tecnológica.

Ainda que frente à adoção do modelo de execução terceirizada, os aspectos gerenciais e estratégicos relacionados à implementação da política de alimentação não se afastam da instituição de ensino, cabendo-lhe: planejar a contratação da empresa terceirizada, realizar a escolha da empresa, gerenciar o contrato e desenvolver capacidades organizacionais (BRASIL, 2017b; CARDOSO, 2016; SANTOS, 2016; BRASIL, 1993).

No campo da administração pública, a contratação de empresas para o fornecimento de bens e/ou serviços dar-se através de licitação, que, na compreensão de Di Pietro (2016, p. 411), refere-se ao

[...]procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

A licitação - bem como o contrato administrativo dela decorrente, celebrado entre a administração pública e o licitante vencedor – encontra-se regulamentada, em termos de normas gerais, pela lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece, entre outras diretrizes: os regimes de execução da obra ou serviço (execução direta – quando realizada pela própria administração pública - e execução indireta – quando resulta da contratação de terceiros), as modalidades da licitação (concorrência, tomada de preço, leilão, convite e concurso), as fases da licitação (interna e externa) (BRASIL, 1993).

Complementam as normas gerais do campo da licitação, a lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, a ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns – “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002) -; e a Instrução Normativa (IN) nº 5, de 26 de maio de 2017, que regulamenta o regime de execução indireta.

A respeito do regimento de execução indireta, a lei nº 8.666/93 prescreve no inciso VIII do art. 6º quatro modalidades:

- a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
- b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
- c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
- e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada (BRASIL, 1993)

Independente da modalidade a ser adotada, a administração pública federal deve obediência às diretrizes da Instrução Normativa nº 5/2017, a qual determina que as contratações dos serviços considerados comuns (do qual faz parte o serviço de fornecimento de alimentação coletiva prestado pelos RUs) devem seguir três fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (BRASIL, 2017b).

É no bojo do planejamento da contratação que a administração pública elabora o estudo preliminar (contemplando o contexto da contratação e a demanda a ser contratada), o gerenciamento de risco (identificação dos eventos e situações potenciais que podem influenciar o desempenho do objeto a ser contratado) e o termo de referência ou projeto básico (elaborado a partir do estudo preliminar, deve conter, entre outras informações: o modelo de gestão do contrato, estimativa dos preços, adequação orçamentária e critério de pagamento) (BRASIL, 2017b).

Quanto aos RUs, cabe à fase de planejamento da contratação o estabelecimento, por exemplo: da estimativa da quantidade de refeições, do preço unitário das refeições, dos tipos de refeições e a composição nutricional, do perfil dos usuários, dos procedimentos a serem adotados na fiscalização da prestação do serviço (CARDOSO, 2016).

No que tange à fase de seleção do fornecedor, a IN nº 5/2017 dispõe que a mesma “inicia-se com o encaminhamento do Termo de Referência ou Projeto Básico ao setor de

licitações e encerra-se com a publicação do resultado de julgamento após adjudicação e homologação” (BRASIL, 2017b). Ou seja, a fase de seleção do fornecedor contempla o procedimento licitatório propriamente dito e a assinatura do contrato administrativo.

A etapa de gestão do contrato abrange a gestão da execução *per se* dos serviços contratados, a fiscalização técnica (avaliação dos aspectos técnicos relacionados ao objeto do contrato), a fiscalização administrativa (acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias e trabalhistas que cabem à contratada) e a fiscalização realizada pelo público usuário (pesquisas de satisfação realizada junto aos usuários do serviço) (BRASIL, 2017b).

A partir dessas diretrizes e do contexto dos RUs, observa-se que a implementação de uma política dessa natureza está longe de ser essencialmente “burocrática”, rotineira e estática. Goza, pois, de complexidades que a torna dinâmica, impondo aos gestores públicos não apenas a superação dos obstáculos (gerais e específicos) que afetam o fornecimento das refeições, mas também a identificação e a exploração de oportunidades, a adoção de comportamentos adaptativos, estratégicos e inovadores e o desenvolvimento de capacidades organizacionais (VELARDE, 2007).

A manutenção, ampliação e inovação dos serviços prestados pelos RUs e a geração de valor público para os estudantes atendidos pela ação governamental, dependem, em certa medida, da capacidade dos gestores públicos em repensar rotinas, aproveitar oportunidades e mobilizar recursos (VELARDE, 2007).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência das políticas públicas perpassa por dois momentos distintos e complementares: um político e outro administrativo. De acordo com Chrispino (2016. p. 105), “o primeiro se movimenta no arenoso terreno da política, e o segundo se estabelece no espaço jurídico-administrativo”. É no espaço administrativo que a decisão política se transforma em ação, dando início à fase de implementação, a qual, quando analisada sob a ótica do processo de implementação *per se*, contempla os elementos relacionados à gestão da intervenção governamental (SECCHI, 2013).

No bojo da assistência estudantil, a pesquisa enfatiza a fase de implementação, de sorte que não faz parte do seu escopo confrontar os pressupostos da política, atentando, portanto, ao momento administrativo, à gestão.

Nesse sentido, o desenvolvimento de estudos que busquem compreender a dinâmica da implementação das políticas de AE contribui para a construção do conhecimento científico acerca da temática, principalmente quando analisada sob a ótica da abordagem das capacidades dinâmicas, perspectiva ainda pouco problematizada no âmbito da gestão pública.

Para além das contribuições no espaço acadêmico, a pesquisa presta-se a subsidiar

o poder público, especialmente a instituição objeto do estudo, com informações relevantes a respeito de uma das ações da AE, contribuindo para melhorias na sua implementação. Na ótica de Flick (2013, p. 16), “cada vez mais a ciência e a pesquisa – suas abordagens e resultados – informam a vida pública. Elas ajudam a constituir a base para as tomadas de decisão política e prática”.

Muito embora não seja uma atividade-fim das universidades, a AE, enquanto política pública, tem a sua importância não só para o processo de democratização do ensino público superior, mas também para a maximização do desempenho das instituições de ensino, devendo ocupar um lugar estratégico.

Na contemporaneidade, a política pública de assistência estudantil implementada no âmbito das IFES reveste-se de significância para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, na medida em que é por meio dela que as condições de permanência na instituição de ensino se mostram garantidas e o direito ao ensino superior torna-se efetivo.

## REFERÊNCIAS

A NOITE. “**Casa do Brasil**” na França. Rio de Janeiro, 11 jun. 1954, p. 5. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_05&PagFis=24783&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%ca%a7a%22](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_05&PagFis=24783&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%ca%a7a%22). Acesso em: 22 fev. 2023.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da pedagogia** [livro eletrônico]: geral e Brasil. São Paulo: Editora Moderna, 2012. Disponível em: <https://fbnovas.edu.br/site/wp-content/uploads/2019/02/Acervo%20em%20PDF/Hist%C3%B3ria%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20da%20Pedagogia.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BERNARDES, Betina. **Sem subvenção, Casa do Brasil pode ser fechada**. Folha de São Paulo, São Paulo, 02 mar. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs020316.htm>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3076/2020**: Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores- Future-se. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01xsxee0y4ixl110kxht6xctsi7727233.node0?codteor=1900012&filename=PL+3076/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01xsxee0y4ixl110kxht6xctsi7727233.node0?codteor=1900012&filename=PL+3076/2020). Acesso em: 26 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. **Resposta**: recurso primeira instância, protocolo nº 23480005250202038. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**. 2017a. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm). Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010**. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes. Disponível em: [http://ces.ufpel.edu.br/vestibular/download/2009i/portaria\\_sisu\\_diario.pdf](http://ces.ufpel.edu.br/vestibular/download/2009i/portaria_sisu_diario.pdf). Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm). Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 39**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf). Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Linha do tempo das Universidades Federais**. [2006]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002096.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 56.728, de 16 de agosto de 1965**. Dispõe sobre a vinculação ao Ministério das Relações Exteriores de estabelecimentos mantidos pelo Governo Brasileiro em Centros educacionais estrangeiros e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D56728.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56728.htm). Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 46.683, de 18 de agosto de 1959**. Dispõe sobre a "Casa do Brasil", na cidade Universitária de Paris. Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1959. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-46683-18-agosto-1959-385721-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 21 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920**. Institue a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1920. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRUNNER, José Joaquín. A ideia da universidade pública: narrações contrastantes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 22, n. 82, p. 11-30, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000100002>. Acesso em: 21 abr. 2023.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, p. 1-14, 2018. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2018.v34n3/e00101417/pt>. Acesso em: 21 abr. 2023.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CORREIO DA MANHÃ. **Casa do Brasil na França**. Rio de Janeiro, 21 jun. 1959, p. 12. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842\\_06&PagFis=107293&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%c3%a7a%22](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_06&PagFis=107293&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%c3%a7a%22). Acesso em: 22 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Completa hoje a Casa do Estudante do Brasil a sua maioria**. Rio de Janeiro, 13 ago. 1950, p.3. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842\\_06&pagfis=107293&url=http://memoria.bn.br/docreader#](http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=107293&url=http://memoria.bn.br/docreader#). Acesso em: 22 fev. 2023.

CORREIO PAULISTANO. **Inaugurada a casa do Brasil na França**. São Paulo, 25 jun. 1959, p. 5. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=090972\\_10&PagFis=49115&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%c3%a7a%22](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=090972_10&PagFis=49115&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%c3%a7a%22). Acesso em: 22 fev. 2023.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

DIÁRIO DA NOITE. **A instituição da “casa do estudante brasileiro”, no Rio de Janeiro**. São Paulo, 6 jul. 1927, p.2. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093351&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192>. Acesso em: 22 fev. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SOUZA SANTOS, Maria de Fátima de. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 25, n. 94, p. 148-181, mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v25n94/1809-4465-ensaio-25-94-0148.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU. **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. 2012. 212p.

FONAPRACE. **III Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Brasileiras**. Brasília: FONAPRACE, 2011. Disponível em: [http://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/1377182836Relatorio\\_do\\_perfi\\_dos\\_estudantes\\_nas\\_universidades\\_federais.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1377182836Relatorio_do_perfi_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf). Acesso em: 31 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. **IV Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras**. Uberlândia: FONAPRACE, 2016. Disponível em: [http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduando-das-IFES\\_2014.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduando-das-IFES_2014.pdf). Acesso em: 31 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. **Relatório Executivo da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018**. Uberlândia: FONAPRACE, 2019. Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2019/06/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%82mico-dos-Estudantes-de-Graduac%C3%A7%C3%A3o-das-U.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2023.

HANSEN, Jesper Rosenberg; FERLIE, Ewan. Applying strategic management theories in public sector organizations: developing a typology. **Public Management Review**, v. 18, n. 1, p. 1–19, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.957339>. Acesso em: 27 mar. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JORNAL DE RECIFE. **Um projeto**. Recife, 13 jul. 1926, p. 2. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=705110&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192>. Acesso em: 22 fev. 2023.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 180 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LIMA, Wandilson Alisson Silva; DAVEL, Eduardo. Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil: estratégias organizacionais na perspectiva da efetividade. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 27, p. 53-91, 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/47897/implementacao-de-politicas-publicas-de-assistencia-estudantil-estrategias-organizacionais-na-perspectiva-da-efetividade->. Acesso em: 03 jan. 2023.

MACHADO, Fernanda Meneghini. Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais. **Temporalis**, v. 17, n. 33, p. 231-253, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/15560>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5 ed. rev. Atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forence; São Paulo: Método, 2015.

MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management. **Policy Studies Journal (PSJ)**, v. 45, n. 1, p. 16-18, 2017. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/psj.12116>. Acesso em: 14 de jun. 2023.

MOORE, Mark H. **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

\_\_\_\_\_. **A casa dos estudantes brasileiros em Paris: um projeto apresentado á camara**. Rio de Janeiro, 18 de jul. 1926, p. 2. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=107670\\_02&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=107670_02&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192). Acesso em: 22 fev. 2023.

O PAIZ. **Fala o Sr. Austregesilo**. Rio de Janeiro, 28 ago. 1926, p.4. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691\\_05&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192). Acesso em: 22 fev. 2023.

OLIVEN, Arabela Campos. História da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (coord.). **Educação Superior no Brasil**. Brasília, DF: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), 2002. 304p.

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). **Estudo analítico sobre o PNAES**: Produto 4 - Documento técnico contendo análise dos principais desafios encontrados na execução do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 que regulamenta o PNAES, bem como propostas de resolução e melhoria deste. Brasília, 2015.

PALAVEZZINI, Juliana; MORAES ALVES, Jolinda de. Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante? In: III congresso internacional de política social e serviço social: desafios contemporâneos. IV seminário nacional de território e gestão de políticas sociais. III congresso de direito à cidade e justiça ambiental. **Anais**. [...]. 2019. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/trabalhos2019/assets/4604-231334-35803-2019-04-04.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.

POERNER, Arthur José. **O poder jovem: história da participação política dos estudantes brasileiros**. Rio de Janeiro, Booklink, 2004.

SANT'ANA, Tomás Dias. Gestão Orçamentária das Universidades Federais: Orçamento Público Federal e Matriz OCC. *In*: ANDIFES. *In*: Seminário Andifes sobre Gestão Orçamentária e Financeira das Universidades Federais. **Anais**. [...]. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/04/hm\\_Apresentacao\\_SeminarioANDIFES\\_\\_Brasilia\\_09-07-2015.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/04/hm_Apresentacao_SeminarioANDIFES__Brasilia_09-07-2015.pdf). Acesso em: 17 mar. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo, Cengage Learnig, 2013.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.