

POLÍTICAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

NOVEMBRO
2021



SÍNTESE DE EVIDÊNCIAS SOBRE
PROGRAMAS DE PERMANÊNCIA

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Coordenação Geral de Ciência de Dados

Leonardo Monasterio

Autoria

Lorenzo Bianchi

Willian Adamczyk

Capa e Diagramação

Samyra Lima

Equipe EvEx

Imagens

Unsplash



O Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é uma equipe de pesquisadores focada em reunir, sintetizar e fornecer evidências para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A missão do EvEx é gerar produtos ágeis, priorizando a qualidade das informações.

Avaliações completas de uma política pública são intensivas em tempo e custos, necessitando de uma visão sistêmica do problema e do tema investigado. A fim de agilizar os processos de avaliação, o EvEx se propõe a produzir atividades de consolidação do conhecimento disponível e produção de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante ou Ex Post. Beneficiam também os gestores públicos locais, demais pesquisadores, alunos, docentes, servidores e entidades da sociedade civil.

Os produtos do EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas acerca de um problema, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Magnitude e evolução do problema no Brasil e no mundo.
- Causas e consequências do problema.
- Soluções de enfrentamento do problema existentes no Brasil e no mundo.
- Público-alvo ou afetado pelo problema ou política.
- Evidências de impacto de soluções existentes.

Para maiores informações, entre em contato: evidencia.express@enap.gov.br

Boa Leitura!



Sumário

1	Introdução	4
2	Descrição do PNAES e Bolsa Permanência	6
3	Cobertura das políticas de permanência	10
4	Evidências sobre o PNAES e Bolsa Permanência	17
5	Evidências sobre programas internacionais	20
6	Considerações finais	23
	Referências	24



1. Introdução

Desde a década de 1970, o ensino superior no Brasil apresenta um processo de ampla expansão por meio da criação de novas instituições de ensino superior e ampliação das instituições pré-existentes (IMPERATORI, 2017). Esse processo de expansão, e o consequente aumento das vagas para esse nível de ensino, possibilitou a jovens das camadas sociais mais baixas o acesso ao ensino superior como um mecanismo de mobilidade social e melhoria das condições de vida.

Ainda assim, o ingresso e a permanência no ensino superior são incertos. A desigualdade educacional é um problema que persiste para a população em desvantagem socioeconômica mesmo após sua aprovação para cursar a educação superior. Isso ocorre devido às dificuldades dessa população se manter no percurso para completar a formação. Dessa forma, a democratização do ensino superior demanda a formulação de políticas com o intuito mitigar essas dificuldades e garantir que essa melhoria do acesso à educação se traduza em uma igual conclusão desta etapa, promovendo a plena realização da capacidade transformadora da educação.

Os esforços para aumentar as chances de formação no ensino superior pela população mais vulnerável resulta na instituição no conjunto de políticas e programas conhecidos como Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Inicialmente regulado por meio da Portaria Normativa 39 de 12 de dezembro de 2007 do Ministério da Educação, a instituição do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010 marca, conforme apontado por Lima e Melo (2016), a incorporação da assistência estudantil como mecanismo para ampliar as condições de permanência dos jovens no ensino superior federal.

Esta síntese ágil de evidências possui dois objetivos. O primeiro objetivo é descrever o estado atual e evolução histórica da cobertura e sobreposição das políticas de assistência estudantil previstas no PNAES e do programa de Bolsa Permanência no atendimento à população estudantil vulnerável. Para tanto, é realizada uma análise quantitativa exploratória a partir das informações sobre estudantes presentes nos Censos da Educação Superior de 2013 a 2019 no intuito de verificar a evolução da cobertura da assistência estudantil e a sobreposição do recebimento de diferentes benefícios ao longo do período analisado. O segundo objetivo é avaliar a contribuição dessas duas políticas para diminuir a evasão estudantil no ensino superior brasileiro. Esse objetivo é realizado a partir da análise da literatura especializada voltada à avaliação dos impactos desses programas.

Este trabalho foi elaborado pela equipe do Evidência Express durante o mês de novembro de 2021, com base em informações públicas de bases de dados e estudos científicos presentes à época. De forma alguma busca trazer respostas definitivas para questões complexas, que exigem aprofundamento

e discussão por parte de todos os atores envolvidos no desenho e avaliação de políticas públicas.

Assim, na próxima seção será descrito o Programa Nacional de Assistência Estudantil e o programa Bolsa Permanência, ressaltando algumas similaridades e diferenças entre esses dois programas. A terceira seção será apresenta o estado atual da cobertura dos programas que objetivam evitar a evasão estudantil do ensino superior a partir de informações do Censo da Educação Superior de 2013 a 2019 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Na quarta seção serão apresentadas as evidências nacionais que realizaram avaliação do impacto do PNAES e Bolsa Permanência em diminuir a evasão no ensino superior. Na quinta seção serão revisadas evidências internacionais de programas com o mesmo objetivo no intuito de informar sobre as diferenças da política de assistência estudantil em diferentes países. Por fim, são realizadas considerações finais sobre a estrutura e execução do PNAES e Bolsa Permanência, seus resultados em inibir a evasão estudantil da população alvo e como o formato de funcionamento dessas políticas pode estar relacionada às diferenças observadas de resultados observadas nessas duas políticas.



2. Descrição do PNAES e Bolsa Permanência

Apesar de possuírem objetivos semelhantes, no sentido de serem políticas criadas com o intuito de mitigar a evasão estudantil no ensino superior de alunos em situação de vulnerabilidade social, o PNAES e o Bolsa Permanência apresentam importantes diferenças em relação ao formato como essas políticas de assistência estudantil são executadas.

Inicialmente instituído por meio da Portaria Normativa 39 de 12 de dezembro de 2007, o marco legal que regulamenta o Programa Nacional de Assistência Estudantil é o Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010. Segundo esse decreto, os objetivos do PNAES são: i) a democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; ii) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; e iii) reduzir as taxas de evasão e contribuir para a inclusão social pela educação. Esses objetivos contemplam a prestação de assistência estudantil em dez áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e auxílio a estudantes com condições especiais como deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

A definição da população elegível para o recebimento dos benefícios do PNAES é dada de acordo com os critérios definidos pelas instituições de ensino superior sendo que, segundo artigo 5º do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, deve haver priorização para alunos oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio (BRASIL, 2010). No entanto, essa priorização deve ser aplicada sem prejuízo aos demais critérios fixados pela instituição de ensino. Além da definição dos critérios de elegibilidade, as instituições de ensino possuem também as responsabilidades de definir a metodologia de seleção dos alunos a serem beneficiados, estabelecer os mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa e realizar o repasse dos recursos dos auxílios para os estudantes contemplados pela assistência estudantil.

Assim como é possível observar a partir dessa descrição geral do PNAES apresentada no Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, não é possível definir com exatidão a forma como é executado esse programa para além dos princípios básicos que norteiam essas iniciativas, dado que cada universidade possui autonomia em realizar o desenho da implementação da política. Analisando a experiência de monitoramento do Bolsa Permanência em quatro universidades federais, Brito, Souza e Almeida (2021) observam a existência de diferenças no formato do monitoramento do programa e avaliação do programa. Essas diferenças incluem aspectos como a existência de mecanismos de avaliação e monitoramentos dos resultados da política, existência de instrumentos de avaliação e acompanhamento de metas e indicadores operacionais, existência de mecanismos utilizados para avaliar

a experiência dos usuários, setor que realiza o planejamento para distribuição do benefício, existência de sistema informatizado de gestão do programa, uso das informações com intuito de enquadramento em processos de melhoria contínua, entre outros. Como será abordado ainda, a existência dessas diferenças pode contribuir para a ausência de avaliação sobre os resultados consolidados da política.

O programa de Bolsa Permanência é regulamentado pela Portaria nº 389 de 9 de maio de 2013. Segundo essa portaria, o programa Bolsa Permanência consiste em auxílio financeiro com a finalidade de minimizar desigualdades sociais, étnicas e raciais e contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, a Portaria nº 389 de 9 de maio de 2013 define que objetivos do programa são: i) viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade econômica (em especial indígenas e quilombolas) nos cursos de graduação, ii) reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil e iii) promover a democratização do acesso ao ensino superior.

A população elegível do Bolsa Permanência é definida pelo estudante possuir renda familiar per capita não superior a um salário-mínimo e meio, estar matriculado em cursos de graduação com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias e não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar de diplomação no curso de graduação que estiver matriculado. Além dessas condicionalidades, é requerido ainda que o estudante tenha assinado o termo de compromisso e tenha seu cadastro devidamente aprovado e mensalmente homologado pela instituição de ensino.

Segundo a Portaria nº 389 de 9 de maio de 2013, a administração do programa de Bolsa Permanência é realizada de forma conjugada pelas Secretarias da Educação Superior (SESu) e da Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação e instituições de ensino. As secretarias mencionadas possuem as atribuições de coordenar o desenvolvimento, atualização e manutenção do sistema de informação utilizado para concessão das bolsas e realizar os processos de execução financeira do programa. As instituições de ensino possuem o papel de realizar o cadastro e manter atualizadas as informações dos estudantes beneficiados pelo programa, assim como realizar o acompanhamento acadêmico desses estudantes.

Considerando as descrições apresentadas para os dois programas e seu objetivo comum de reduzir a evasão estudantil no ensino superior, é possível notar que essas políticas apresentam diferenças importantes em relação ao desenho e formato previsto de efetivação da assistência estudantil no ensino superior. Essas diferenças são apresentadas de maneira resumida na Tabela 1 no objetivo de facilitar a visualização dessas distinções.

Assim como observado na Tabela 2.1 e indicado ao longo desta seção, o PNAES adota uma abordagem mais descentralizada para a execução da assistência estudantil comparativamente ao Bolsa Permanência. Essa observação é realizada considerando que o PNAES delega às instituições de ensino a possibilidade de definição de certos aspectos chave da política de assistência estudantil, como a definição da população alvo, formato de gestão e distribuição dos recursos e mecanismos de implementação da política de assistência estudantil, enquanto esse processo de administração da

assistência estudantil do Bolsa Permanência é comparativamente mais homogêneo entre diferentes instituições, seja pela existência de uma quantidade maior de critérios de elegibilidade ou pela demarcação maior das responsabilidades dos diferentes agentes na execução da política.

Tabela 2.1: Características comparadas do PNAES e Bolsa Permanência

Característica	PNAES	Bolsa Permanência
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> i) Democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal ii) Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior iii) Reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a inclusão social pela educação 	<ul style="list-style-type: none"> i) Viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade econômica (em especial indígenas e quilombolas) nos cursos de graduação ii) Promover a democratização do acesso ao ensino superior. iii) Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil
População Alvo	<ul style="list-style-type: none"> i) Alunos com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio (aplicado sem sobrepor os critérios estabelecidos pela instituição de ensino) ii) Alunos oriundos da rede pública de educação básica (aplicado sem sobrepor os critérios estabelecidos pela instituição de ensino) 	<ul style="list-style-type: none"> i) Alunos com renda familiar per capita não superior a um salário-mínimo e meio ii) Alunos de etnias indígenas e quilombola
Condicionalidades	Definido pela instituição de ensino	Estar matriculado em cursos de graduação com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias e não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar de diplomação no curso de graduação que estiver matriculado.
Operacionalização	Realizado pela instituição de ensino	Realiza em conjunto pela instituição de ensino e Secretarias da Educação Superior (SESu) e da Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação

Fonte: elaboração própria.

Essa diferença pode gerar vantagens e desvantagens a respeito da efetividade e eficiência da política de assistência estudantil em diminuir a evasão. Uma possível vantagem da abordagem utilizada pelo PNAES para assistência estudantil refere-se à possibilidade de criação de “políticas sob demanda” para a prestação de assistência estudantil. Um exemplo prático de situação em que esse aspecto de autonomia pode ser considerado uma vantagem do desenho atual do programa, se dá na definição da focalização do benefício em atender a população estudantil vulnerável. Em virtude do tamanho continental do país, o Brasil é um país que agrupa sob uma única estrutura geopolítica conjuntos de populações muito distintas entre si. Nesse sentido, é possível que os elementos que definem a vulnerabilidade social em diferentes culturas também sejam diferentes para diferentes populações. Nesse sentido, considerando essa heterogeneidade da população brasileira, é possível que o estabelecimento de um critério único para definir o recebimento ou não de um recurso de assistência estudantil, em todo o território nacional, poderia excluir a possibilidade de atendimento de grupos populacionais minoritários. Nesse sentido, a possibilidade de cada instituição de ensino definir seus próprios critérios de elegibilidade para o recebimento dos benefícios pode implicar em uma capacidade aprimorada de focalização dos benefícios para atendimento das populações mais necessitadas de sua respectiva região.

No entanto, essa própria heterogeneidade da aplicação pode implicar em dificuldades para a realização dos processos de monitoramento e avaliação da efetividade e eficiência da política em um

contexto geral. Considerando ainda a heterogeneidade de processos e implementações da assistência estudantil do PNAES em diferentes instituições, a própria consolidação de certos indicadores utilizados para o acompanhamento da implementação da política pode demonstrar-se um processo difícil e demorado devido à necessidade de adequação de informações originadas em diferentes instituições com diferentes metodologias. Nesse sentido, a avaliação do resultado consolidado da política pode ser prejudicada pela impossibilidade de estabelecer os parâmetros de comparação necessários para a verificação do impacto da política, assim como da necessidade de realização de um acompanhamento individualizado de cada instituição de ensino superior que operacionaliza a política.

Nesse contexto, a seção seguinte apresenta informações quantitativas sobre a cobertura e evolução da assistência estudantil no Brasil, com base em análises dos Censos da Educação Superior.



3. Cobertura das políticas de permanência

Esta seção é dedicada à análise da evolução da cobertura da assistência estudantil nas universidades públicas federais brasileiras no período compreendido entre 2013 e 2019. Realiza-se uma análise exploratória a partir dos dados de estudantes dos Censos da Educação Superior com o objetivo de identificar a cobertura dos programas de apoio e auxílio estudantil que compõem o PNAES com particular destaque para o Bolsa Permanência.

A Tabela 3.1 apresenta a quantidade de estudantes no ensino superior a cada ano que recebia algum tipo de apoio social como o Bolsa Permanência ou algum auxílio do PNAES¹. A Tabela 3.1 indica a existência de um aumento do número de estudantes no ensino superior federal brasileiro entre 2013 e 2019. Ainda assim, é importante ressaltar que a proporção de alunos que recebia algum auxílio estudantil não evoluiu de forma a acompanhar movimento de crescimento constante observado no quantitativo de estudantes nas instituições de ensino federais. Nesse sentido, a Tabela 3.1 apresenta três cenários em relação a evolução da cobertura da assistência estudantil. O período inicial dos anos 2013 e 2014 é observada uma diminuição do volume relativo de estudantes contemplados com apoios sociais. Após, no período de 2015 a 2017 é observada a existência de momento de relativa manutenção do volume proporcional de estudantes contemplados por esses auxílios. De 2018 até 2019, último ano analisado neste trabalho, é observado uma expansão da cobertura de estudantes contemplados com benefícios de assistência estudantil, ainda que esse volume relativo não retorne ao pico da série observado no ano de 2013.

¹Em todas as tabelas apresentadas ao longo desta seção foi optado pela não exclusão de estudantes matriculados em cursos à distância devido a possibilidade destes estudantes também contarem com algum benefício de assistência estudantil. Essa escolha foi baseada no estudo de Ribeiro e Silva (2021) que analisa o impacto do Bolsa Permanência sobre a continuidade de estudantes no ensino superior na modalidade a distância.

Tabela 3.1: Quantidade de estudantes em instituições de ensino superior públicas federais por ano e recebimento de apoio social

Ano	Apoio Social				Total
	Não		Sim		
	Freq. Abs	%	Freq. Abs	%	
2013	1.093.798	76,9%	328.715	23,1%	1.422.513
2014	1.248.679	83,0%	255.704	17,0%	1.504.383
2015	1.259.220	82,2%	272.135	17,8%	1.531.355
2016	1.295.768	81,8%	287.691	18,2%	1.583.459
2017	1.368.897	83,2%	276.323	16,8%	1.645.220
2018	1.369.010	81,8%	304.208	18,2%	1.673.218
2019	1.332.521	79,2%	349.634	20,8%	1.682.155

Fonte: elaboração própria.

Apesar do cenário exposto indicar a existência de uma ampliação da cobertura dos benefícios de assistência estudantil recentemente é importante ressaltar que as informações apresentadas não possibilitam a avaliação adequada da cobertura das políticas de assistência estudantil. Um primeiro fator associada a essa incapacidade encontra-se atrelado a dinâmica de ingresso de estudantes elegíveis a esses benefícios. Apesar de cada instituição de ensino superior possuir autonomia para definir os critérios de elegibilidade para definição dos estudantes contemplados pela assistência estudantil matriculados na respectiva instituição, um critério geral que define a alocação desse benefício é a vulnerabilidade social. Com o objetivo de prospectar hipóteses a respeito de fatores que podem definir o recebimento de auxílios de assistência estudantil, a Tabela 3.2 apresenta a quantidade de estudantes no ensino superior, a cada ano, de acordo com o recebimento de algum apoio social, e com ingresso ter sido realizado por meio de vagas reservadas por critérios de renda familiar ou origem étnica.

A Tabela 3.2 indica que a quantidade de estudantes ingressantes por meio de cotas de renda familiar e étnicas, características que definem grupos potencialmente elegíveis para recebimento de auxílios de assistência estudantil por caracterizar grupos usualmente observados em situação de vulnerabilidade social, aumentou entre 2013 e 2019. A Tabela 3.2 também indica que a quantidade de estudantes ingressantes por meio de reserva de vagas pelos critérios mencionados também aumentou ao longo do período analisado, possivelmente refletindo a implementação gradual da Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, popularmente conhecida como Lei de Cotas, que define a implementação de sistema de garantia de vagas por critérios raciais e étnicos, situação socioeconômica e rede de ensino cursada durante o ensino médio (BRASIL, 2012).

Tabela 3.2: Quantidade de estudantes em instituições de ensino superior federais públicas por ano, recebimento de apoio social e ingresso por meio de reserva de vagas por critérios de renda familiar ou origem étnica

Status de Recebimento de Apoio Social e Ingresso por meio de Vagas Reservadas							
Recebimento de Apoio Social: Ingresso por Reserva de Vagas para Renda Familiar:	Não Não	Não Sim	Sim Não	Sim Sim	Total Não	Total Sim	Total
Frequência Absoluta							
2013	98.589	16.940	42.916	7.616	141.505	24.556	166.061
2014	121.006	39.068	35.499	20.355	156.505	59.423	215.928
2015	151.615	57.701	43.959	33.751	195.574	91.452	287.026
2016	193.791	86.278	56.470	49.913	250.261	136.191	386.452
2017	220.057	122.006	56.455	62.773	276.512	184.779	461.291
2018	237.988	135.576	64.123	73.346	302.111	208.922	511.033
2019	249.041	149.536	80.757	93.355	329.798	242.891	572.689
Frequência Relativa							
2013	59,4%	10,2%	25,8%	4,6%	85,2%	14,8%	100%
2014	56,0%	18,1%	16,4%	9,4%	72,5%	27,5%	100%
2015	52,8%	20,1%	15,3%	11,8%	68,1%	31,9%	100%
2016	50,1%	22,3%	14,6%	12,9%	64,8%	35,2%	100%
2017	47,7%	26,4%	12,2%	13,6%	59,9%	40,1%	100%
2018	46,6%	26,5%	12,5%	14,4%	59,1%	40,9%	100%
2019	43,5%	26,1%	14,1%	16,3%	57,6%	42,4%	100%
Recebimento de Apoio Social: Ingresso por Reserva de Vagas para Origem Étnica:							
Frequência Absoluta							
2013	67.887	47.642	34.390	16.142	102.277	63.784	166.061
2014	94.755	65.322	32.932	22.922	127.687	88.244	215.931
2015	112.865	96.451	43.929	33.781	156.794	130.232	287.026
2016	146.818	133.251	53.685	52.698	200.503	185.949	386.452
2017	171.677	170.386	57.123	62.105	228.800	232.491	461.291
2018	186.121	187.443	63.441	74.028	249.562	261.471	511.033
2019	192.786	205.791	76.103	98.009	268.889	303.800	572.689
Frequência Relativa							
2013	40,9%	28,7%	20,7%	9,7%	61,6%	38,4%	100%
2014	43,9%	30,3%	15,3%	10,6%	59,1%	40,9%	100%
2015	39,3%	33,6%	15,3%	11,8%	54,6%	45,4%	100%
2016	38,0%	34,5%	13,9%	13,6%	51,9%	48,1%	100%
2017	37,2%	36,9%	12,4%	13,5%	49,6%	50,4%	100%
2018	36,4%	36,7%	12,4%	14,5%	48,8%	51,2%	100%
2019	33,7%	35,9%	13,3%	17,1%	47,0%	53,0%	100%

Fonte: elaboração própria.

No entanto, é importante observar também que a quantidade de estudantes ingressantes por meio de reserva de vagas que recebia apoio estudantil não evoluiu de forma proporcional a presença desses estudantes nas instituições públicas federais. Essa observação é realizada considerando que, entre 2013 e 2019, foi observado um aumento de 27,6% e 14,6% de estudantes ingressantes por vagas destinados a critérios de renda familiar e étnicas, enquanto o volume relativo dos estudantes ingressantes por meio desses critérios de reserva de vagas contemplados com apoio social aumentou 11,7% e 7,4%, respectivamente. Dessa forma, dada a existência dessa diferença entre as quantidade de estudantes ingressos por reserva de vagas e estudantes ingressos por reserva de vagas contemplados com apoio social, não é possível ignorar a existência de uma oferta limitada dos benefícios de assistência estudantil para suprir a necessidade desses apoios para permanência no ensino superior em instituições federais.

Contudo, é importante enfatizar que essa comparação deve ser interpretada com parcimônia tendo em vista que as informações apresentadas são aproximações para analisar o fenômeno do atendimento da assistência estudantil para a população alvo desses benefícios. Nesse sentido, cabe ressaltar também a importância da consideração de outros fatores na composição da população alvo como a própria diferença de critérios de elegibilidade entre diferentes instituições de ensino superior e variações regionais no atendimento da política de assistência estudantil².

A Tabela 3.3 apresenta a quantidade de estudantes no ensino superior a cada ano de acordo com o recebimento de algum apoio social e a situação no curso. As informações apresentadas na Tabela 3.3 permitem comparar a situação dos alunos vinculados a instituições de ensino superior federal de acordo com sua situação no curso. Essas situações são: matriculado, quando um aluno está matriculado em alguma disciplina e não concluiu a carga horária exigida para conclusão do curso no ano de referência do Censo, matrícula trancada, quando o aluno está com a matrícula trancada na instituição de ensino, desvinculado do curso, quando um aluno não possui vínculo com o curso por motivos de evasão, abandono, desligamento ou transferência para outra instituição de ensino superior (IES), transferido para outro curso da mesma IES, quando o aluno foi transferido para outro curso de graduação da mesma instituição de ensino, formado, quando o aluno concluiu a totalidade dos créditos acadêmicos exigidos para titulação no curso durante o ano de referência do Censo e falecido quando o aluno faleceu no ano de referência do Censo.

²Esse aspecto é mencionado considerando as experiências relatadas na avaliação da política de assistência estudantil do campus de Altamira da Universidade Federal do Pará (UFPA) de Vieira e Castro (2019) e na avaliação do programa de Bolsa Permanência na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) de Brito, Souza e Almeida (2021). No caso da UFPA, Vieira e Castro (2019) mencionam a existência de uma insuficiência de vagas de atendimento das políticas de assistência estudantil que, combinados com outros fatores, contribui na opinião dos autores para aumentar os índices de retenção e evasão no campus. No caso da UFGD, a análise da execução orçamentária da assistência estudantil na universidade realizada por Brito, Souza e Almeida (2021) aponta para existência de uma sobra dos recursos já empenhados para utilização com essa finalidade. Segundo os autores, essa sobra é resultado da ausência de monitoramento e avaliação do programa por parte dos gestores da política de assistência estudantil na universidade.

Tabela 3.3: Quantidade de estudantes em instituições de ensino superior federais públicas por ano, recebimento de apoio social e situação no curso no respectivo ano

Estado no Curso e Recebimento de Apoio Social		2013	2014	2015	Ano 2016	2017	2018	2019
Alunos que Não Recebiam Apoio Social								
Cursando	Freq. Abs	760.841	847.284	865.087	878.583	937.417	926.005	906.102
	%	69,6%	67,9%	68,7%	67,8%	68,5%	67,6%	68,0%
Matrícula Trancada	Freq. Abs	88.187	111.859	113.789	120.941	119.875	112.093	113.551
	%	8,1%	9,0%	9,0%	9,3%	8,8%	8,2%	8,5%
Desvinculado do curso	Freq. Abs	145.529	170.225	156.115	163.047	174.795	188.478	181.608
	%	13,3%	13,6%	12,4%	12,6%	12,8%	13,8%	13,6%
Transferido outro curso mesma IES	Freq. Abs	10.284	12.181	12.938	12.261	10.892	12.898	13.162
	%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%
Formado	Freq. Abs	88.754	106.983	111.123	120.805	125.761	129.387	117.933
	%	8,1%	8,6%	8,8%	9,3%	9,2%	9,5%	8,9%
Falecido	Freq. Abs	203	147	168	131	157	149	165
	%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Total		1.093.798	1.248.679	1.259.220	1.295.768	1.368.897	1.369.010	1.332.521
Alunos que Recebiam Apoio Social								
Cursando	Freq. Abs	261.769	204.752	215.209	224.479	217.623	242.087	279.486
	%	79,6%	80,1%	79,1%	78,0%	78,8%	79,6%	79,9%
Matrícula Trancada	Freq. Abs	10.887	8.184	14.763	17.585	13.436	11.626	14.681
	%	3,3%	3,2%	5,4%	6,1%	4,9%	3,8%	4,2%
Desvinculado do curso	Freq. Abs	25.646	16.212	14.866	15.935	15.451	19.251	18.624
	%	7,8%	6,3%	5,5%	5,5%	5,6%	6,3%	5,3%
Transferido outro curso mesma IES	Freq. Abs	3.790	5.347	3.932	4.078	4.110	3.667	5.048
	%	1,2%	2,1%	1,4%	1,4%	1,5%	1,2%	1,4%
Formado	Freq. Abs	26.587	21.186	23.340	25.586	25.671	27.547	31.760
	%	8,1%	8,3%	8,6%	8,9%	9,3%	9,1%	9,1%
Falecido	Freq. Abs	36	23	25	28	32	30	35
	%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Total		328.715	255.704	272.135	287.691	276.323	304.208	349.634

Fonte: elaboração própria.

As informações apresentadas na Tabela 3.3 indicam a existência de uma proporção menor de alunos em situação de matrícula trancada e desvinculados do curso entre os estudantes que recebiam algum tipo de apoio social comparativamente aos estudantes que não recebiam nenhum tipo de apoio social. Esse aspecto pode ser tanto uma causa da assistência estudantil, no sentido da possível necessidade de existência de um vínculo ativo para a manutenção do benefício, quanto consequência, na perspectiva da existência do auxílio ser fator determinante para a permanência dos estudantes no ensino superior³, das políticas de assistência estudantil.

³Nesse sentido, é importante ressaltar que a ocorrência dos eventos de trancamento e desvinculação de curso não implica necessariamente na evasão do ensino superior uma vez que não é realizado um acompanhamento no intuito de indicar se esses estudantes são identificados posteriormente no sistema de educação superior. Nesse contexto, Silva e Nogueira (2016) indicam que o próprio contexto da evasão deve ser avaliado caso a caso tendo em vista que a evasão do ensino superior pode ocorrer de forma voluntária por escolha do estudante e não devido a alguma dificuldade financeira ou pedagógica. Ainda assim, sob o ponto de vista de retorno social do investimento em educação, a ocorrência desses eventos ainda pode ser considerada prejudicial por implicar em ausência de retorno do investimento social realizado na formação e falha nos processos de pareamento entre oferta e demanda de vagas.

A Tabela 3.4 indica a quantidade de alunos que recebiam apoios sociais a cada ano de acordo com o tipo de apoio social recebido. Assim como observado a partir da tabela mencionada, o tipo de apoio estudantil mais frequentemente recebido pelos estudantes que recebiam algum benefício de assistência estudantil no período de 2013 a 2019 foi o Apoio Alimentação, seguido pelo Bolsa Permanência e Apoio Moradia. Os auxílios estudantis menos usualmente observados ao longo do período foram o Bolsa Trabalho e Apoio para Compra de Material Didático. A Tabela 3.4 indica também que o auxílio de Bolsa Permanência apresentou um crescimento ao longo do período analisado, enquanto o Apoio Alimentação diminuiu sua participação nas opções de assistência estudantil ofertadas nas instituições de ensino superior federais.

Tabela 3.4: Quantidade de estudantes em instituições de ensino superior públicas federais por ano e tipo de apoio social recebido

Apoio Social Recebido		2013	2014	2015	Ano 2016	2017	2018	2019
Recebeu algum apoio social?								
Não	Freq. Abs	1.093.798	1.248.679	1.259.220	1.295.768	1.368.897	1.369.010	1.332.521
	%	76,9%	83,0%	82,2%	81,8%	83,2%	81,8%	79,2%
Sim	Freq. Abs	328.715	255.704	272.135	287.691	276.323	304.208	349.634
	%	23,1%	17,0%	17,8%	18,2%	16,8%	18,2%	20,8%
Recebeu Bolsa Permanência?								
Não (outro tipo de apoio social)	Freq. Abs	282.342	189.384	199.248	224.183	208.974	233.709	270.793
	%	85,9%	74,1%	73,2%	77,9%	75,6%	76,8%	77,5%
Sim	Freq. Abs	46.373	66.320	72.887	63.508	67.349	70.499	78.841
	%	14,1%	25,9%	26,8%	22,1%	24,4%	23,2%	22,5%
Recebeu Apoio Alimentação?								
Não (outro tipo de apoio social)	Freq. Abs	46.439	68.292	68.947	60.085	75.010	75.187	76.030
	%	14,1%	26,7%	25,3%	20,9%	27,1%	24,7%	21,7%
Sim	Freq. Abs	282.276	187.412	203.188	227.606	201.313	229.021	273.604
	%	85,9%	73,3%	74,7%	79,1%	72,9%	75,3%	78,3%
Recebeu Bolsa Trabalho?								
Não (outro tipo de apoio social)	Freq. Abs	314.847	239.649	257.859	273.025	263.575	292.514	337.800
	%	95,8%	93,7%	94,8%	94,9%	95,4%	96,2%	96,6%
Sim	Freq. Abs	13.868	16.055	14.276	14.666	12.748	11.694	11.834
	%	4,2%	6,3%	5,2%	5,1%	4,6%	3,8%	3,4%
Recebeu Apoio para Compra de Material Didático?								
Não (outro tipo de apoio social)	Freq. Abs	313.113	239.681	255.671	263.275	253.573	287.179	333.943
	%	95,3%	93,7%	94,0%	91,5%	91,8%	94,4%	95,5%
Sim	Freq. Abs	15.602	16.023	16.464	24.416	22.750	17.029	15.691
	%	4,7%	6,3%	6,0%	8,5%	8,2%	5,6%	4,5%
Recebeu Apoio Moradia?								
Não (outro tipo de apoio social)	Freq. Abs	297.258	218.169	230.931	240.054	224.626	257.352	300.385
	%	90,4%	85,3%	84,9%	83,4%	81,3%	84,6%	85,9%
Sim	Freq. Abs	31.457	37.535	41.204	47.637	51.697	46.856	49.249
	%	9,6%	14,7%	15,1%	16,6%	18,7%	15,4%	14,1%
Recebeu Apoio Transporte?								
Não (outro tipo de apoio social)	Freq. Abs	216.418	155.259	166.672	173.868	161.637	192.274	233.978
	%	65,8%	60,7%	61,2%	60,4%	58,5%	63,2%	66,9%
Sim	Freq. Abs	112.297	100.445	105.463	113.823	114.686	111.934	115.656
	%	34,2%	39,3%	38,8%	39,6%	41,5%	36,8%	33,1%

Fonte: elaboração própria.

Analisando os casos de recebimento de múltiplos auxílios, a Tabela 3.5 apresenta a sobreposição de auxílios estudantis oriundos do PNAES com o Bolsa Permanência detalhando a quantidade de auxílios do PNAES recebidos. Para a elaboração da Tabela 3.5 foi considerado como sobreposição de auxílios estudantis o quantitativo de auxílios recebidos pela soma dos benefícios de Apoio Alimentação, Apoio Moradia, Apoio Transporte, Apoio para Compra de Material Didático e Bolsa Trabalho e a segmentação pelo recebimento do Bolsa Permanência. Assim como observado na Tabela 3.5, a situação mais usualmente observada em relação ao recebimento de auxílios estudantis é de um estudante ser contemplado por apenas um benefício. Nesse sentido, é possível observar também que a situação de recebimento de múltiplos benefícios torna-se mais rara conforme a progressão de benefícios de assistência estudantil acumulados.

Tabela 3.5: Quantidade de estudantes em instituições de ensino superior federais públicas por ano e quantidade de apoios sociais recebidos adicionais ao Bolsa Permanência

Ano			Quantidade de Apoios Sociais Recebidos (com exceção do Bolsa Permanência)							Total
			Zero (não recebe apoio estudantil)	Um	Dois	Três	Quatro	Cinco		
Recebe Bolsa Permanência: Não	2013	Freq. Abs	1.093.798	168.307	100.293	11.670	2.035	37	1.376.140	
		%	79,5%	12,2%	7,3%	0,8%	0,1%	0,0%		
	2014	Freq. Abs	1.248.679	94.243	79.749	12.058	3.068	266	1.438.063	
		%	86,8%	6,6%	5,5%	0,8%	0,2%	0,0%		
	2015	Freq. Abs	1.259.220	97.494	83.156	15.401	3.089	108	1.458.468	
		%	86,3%	6,7%	5,7%	1,1%	0,2%	0,0%		
	2016	Freq. Abs	1.295.768	109.746	89.335	19.846	4.925	331	1.519.951	
		%	85,3%	7,2%	5,9%	1,3%	0,3%	0,0%		
	2017	Freq. Abs	1.368.897	94.296	91.282	17.616	5.381	399	1.577.871	
		%	86,8%	6,0%	5,8%	1,1%	0,3%	0,0%		
	2018	Freq. Abs	1.369.010	123.734	92.339	13.500	3.910	226	1.602.719	
		%	85,4%	7,7%	5,8%	0,8%	0,2%	0,0%		
	2019	Freq. Abs	1.332.521	157.163	95.510	13.886	3.991	243	1.603.314	
		%	83,1%	9,8%	6,0%	0,9%	0,2%	0,0%		
Ano			Zero (recebe apenas Bolsa Permanência)	Um	Dois	Três	Quatro	Cinco	Total	
Recebe Bolsa Permanência: Sim	2013	Freq. Abs	17.089	16.754	11.209	1.185	135	1	46.373	
		%	36,9%	36,1%	24,2%	2,6%	0,3%	0,0%		
	2014	Freq. Abs	29.924	20.505	14.390	1.341	155	5	66.320	
		%	45,1%	30,9%	21,7%	2,0%	0,2%	0,0%		
	2015	Freq. Abs	32.843	24.463	13.729	1.642	207	3	72.887	
		%	45,1%	33,6%	18,8%	2,3%	0,3%	0,0%		
	2016	Freq. Abs	26.860	17.876	15.719	2.697	346	10	63.508	
		%	42,3%	28,1%	24,8%	4,2%	0,5%	0,0%		
	2017	Freq. Abs	35.604	16.709	12.106	2.680	244	6	67.349	
		%	52,9%	24,8%	18,0%	4,0%	0,4%	0,0%		
	2018	Freq. Abs	36.204	20.115	11.977	2.029	174	0	70.499	
		%	51,4%	28,5%	17,0%	2,9%	0,2%	0,0%		
	2019	Freq. Abs	38.142	24.840	13.842	1.578	439	0	78.841	
		%	48,4%	31,5%	17,6%	2,0%	0,6%	0,0%		

Fonte: elaboração própria.



4. Evidências sobre o PNAES e Bolsa Permanência

A síntese de evidências apresentada nesta seção consiste em uma revisão integrativa da literatura científica dedicada a analisar a relação entre o Bolsa Permanência e o Programa Nacional de Assistência Estudantil, com atenção especial aos estudos com resultados a inibir a evasão estudantil no ensino superior.

Para a realização dessa revisão foram procurados artigos indexados nos portais Science Direct, Scielo, Emerald Insight, Educ@ e Google Scholar,¹ a partir das seguintes palavras-chave e suas combinações em português e inglês: Bolsa Permanência, Programa Nacional de Assistência Estudantil, ensino superior (*higher education* ou *tertiary education*) e evasão (*dropout*). Os estudos escolhidos para compor esta revisão foram selecionados a partir da análise do título e resumo (*abstract*) de artigos publicados em revistas científicas que surgiram nas pesquisas realizadas até a quinta página dos indexadores e mecanismos de busca mencionados quando disponíveis. O recorte utilizado para inclusão dos artigos na revisão realizada neste trabalho foi do estudo realizar uma avaliação (de qualquer tipo) da efetividade do PNAES ou Bolsa Permanência em impactar resultados educacionais como evasão ou desempenho. Desta forma, estudos dedicados à análise de outras temáticas que envolvem a assistência estudantil foram desconsiderados para a presente revisão de evidências.

Na pesquisa bibliográfica realizada foram encontrados seis estudos nacionais dedicados à avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil e Bolsa Permanência. Destes estudos, dois empregam metodologias de inferência causal para avaliar o impacto das políticas pesquisadas sobre resultados educacionais.

O estudo de Saccaro, França e Jacinto (2020) utiliza os dados do Censo da Educação Superior, de 2009 à 2012, para avaliar o impacto da Bolsa Permanência sobre a evasão estudantil de alunos ingressantes no ensino superior por meio de cotas raciais. Os autores utilizam o método de diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão para avaliar se o impacto do recebimento desse auxílio estudantil sobre a probabilidade de evasão de um estudante. A probabilidade de evasão considerada no estudo refere-se aos eventos de trancamento de matrícula, transferência de curso e desvinculação com a instituição de ensino resultando na ausência desse estudante em anos censitários posteriores ao ano de ocorrência de um desses eventos. Segundo os autores, a delimitação do estudo

¹A plataforma do Google Scholar foi incluída posteriormente no processo de planejamento da revisão de literatura realizada devido a observação de uma grande quantidade de dissertações e teses analisando a experiência de implementação do PNAES em instituições de ensino superior específicas. Dessa forma, mediante a possibilidade de uma lacuna na busca por literatura decorrente da ausência de publicação desse tipo de trabalho em revistas acadêmicas, foi optado pela realização de uma busca adicional junto a um mecanismo de pesquisa virtual de metadados de literatura para garantir a abrangência da revisão realizada.

em focar estudantes egressos por meio de vagas reservadas para cotas raciais, que receberam e não receberam o auxílio de Bolsa Permanência, é realizada com o intuito de comparar estudantes que estariam potencialmente qualificados para receber o benefício. No pareamento, controla-se por características dos estudantes, como sexo e idade, o recebimento de outros auxílios, como apoio alimentação, moradia e transporte, e a realização de outras atividades acadêmicas remuneradas ou não remuneradas. Assim, Saccaro, França e Jacinto (2020) observam que o recebimento do auxílio diminuiu de 17% a 23% a probabilidade de evasão estudantil do ensino superior.

Machado, Oliveira e Freitas (2020) avaliam o impacto do recebimento dos auxílios de permanência, auxílio alimentação, auxílio moradia e auxílio transporte sobre o desempenho acadêmico de estudantes da Universidade Federal de Rio Grande. Os autores utilizam informações do Exame Nacional do Ensino Médio de 2011 e 2012 e desempenho acadêmico em 2015 para analisar se o recebimento dos auxílios desses benefícios impacta o coeficiente de rendimento dos estudantes. A metodologia utilizada pelos autores foi o pareamento por escore de propensão realizada para cada um dos auxílios estudados. Os autores indicam que o recebimento desses auxílios impactou positivamente o rendimento geral dos estudantes beneficiados. O maior impacto sobre o desempenho foi observado em relação ao recebimento do auxílio moradia: estudantes que recebiam esse recurso apresentaram rendimento geral ao longo do curso 0,62 a 0,83 pontos superior comparativamente aos estudantes pareados que não recebiam o benefício. O menor impacto observado foi do programa de Bolsa Permanência. Machado, Oliveira e Freitas (2020) relatam que estudantes que recebiam esse benefício possuíam notas 0,28 a 0,38 superiores comparativamente aos estudantes pareados.

Os quatro estudos remanescentes que foram encontrados na pesquisa bibliográfica empregam metodologias documentais ou exploratórias para verificar a associação entre o recebimento de auxílios de políticas de assistência estudantil e resultados educacionais.

Silva e Nogueira (2016) realizam uma análise associativa entre a incidência de recebimento de recursos do PNAES e a taxa de estudantes concluintes. Os autores indicam que de 2007 em diante, período em que ocorreu crescimento do volume de recursos aplicados com finalidade de assistência estudantil, foi observada uma diminuição da taxa de estudantes concluintes do ensino superior em relação ao número de ingressantes. Silva e Nogueira (2016) indicam que essa diminuição da taxa de concluintes é um sinal de que as políticas de assistência estudantil não conseguem unilateralmente impactar a conclusão do ensino superior.

Araújo e Leite (2014) realizam uma pesquisa primária junto a 71 estudantes com situação socioeconômica desfavorecida da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) para avaliar a adequação do programa. Os autores indicam que todos os respondentes da pesquisa indicaram que a bolsa recebida contribuiu para a permanência do estudante na universidade.

Carrano, Bertassi e Silva (2018) utilizam os dados do Censo da Educação Superior de 2016 a 2017 para realizar um estudo de caso da efetividade do PNAES em combater a evasão estudantil na Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). Comparando os discentes que ingressaram na

universidade por meio de algum tipo de cota de ingresso e que receberam algum auxílio de assistência estudantil (bolsa permanência, auxílio transporte, auxílio alimentação ou auxílio moradia), os autores indicam que a taxa de evasão entre os discentes que receberam a assistência é inferior comparativamente ao grupo que não recebeu esses auxílios. Nesse sentido, os autores indicam que, apesar da magnitude da diferença da taxa de evasão ser pequena entre os estudantes que receberam e não receberam esses benefícios, o PNAES contribuiu para reduzir a evasão estudantil na universidade.

Cespedes et al. (2021) empregam métodos de análise exploratória para investigar as consequências do Programa de Auxílio para Estudantes da Universidade Federal de São Paulo realizado a partir dos recursos disponibilizados pelo PNAES sobre a evasão e desempenho acadêmico dos estudantes beneficiados pelo programa. Os autores indicam que a proporção de estudantes desistentes é menor entre os alunos que recebem algum auxílio do programa. Cespedes et al. (2021) observam também que os estudantes beneficiários da assistência estudantil também apresentam melhor coeficiente de rendimento e menor variabilidade de notas comparativamente a estudantes em faixa de renda similar que não recebiam esses auxílios.



5. Evidências sobre programas internacionais

De forma semelhante ao realizado na seção anterior, esta seção apresenta uma revisão integrativa da literatura dedicada à avaliação de programas de assistência estudantil sobre resultados educacionais no ensino superior. Em comparação, dedica-se a seção à análise das experiências internacionais da avaliação dos resultados da assistência estudantil, destacando suas contribuições para a melhoria de resultados educacionais.

Os estudos apresentados nesta revisão foram obtidos através de procura de artigos publicados em revistas científicas indexadas nos portais Science Direct, Sage Journals, Springer Link, JSTOR e SSRN, a partir das seguintes palavras-chave: *student aid, financial aid, student assistance, higher education, tertiary education, dropout, permanency*. Os estudos selecionados para compor esta revisão foram escolhidos a partir da análise do título e *abstract* do estudo. Nesse sentido, foi delimitado como objetivo de busca apenas os estudos que adotaram abordagens quantitativas para mensurar o impacto de assistências estudantis sobre resultados educacionais.

É importante salientar que o ensino superior em muitos países apresenta a característica de não gratuidade. Nesse sentido, a maioria dos estudos encontrados referem-se ao recebimento de assistência estudantil como um subsídio ou financiamento recebido pelo estudante para pagamento da instituição de ensino, e não como um auxílio para possibilitar sua permanência no ensino superior. Optou-se pela não exclusão destes estudos da revisão, pelo motivo de analisarem aspectos relevantes sobre auxílios financeiros para permanência estudantil. Exemplos desses aspectos incluem o nível de cobertura do auxílio, origem do recurso e momento de recebimento da assistência. Casos em países em que o ensino superior não é gratuito são evidenciados ao longo do texto.

Modena, Rettore e Tanzi (2020) avaliam o impacto do recebimento de um subsídio estudantil sobre evasão estudantil na Itália, utilizando o método de pareamento por escore de propensão em subclasses. Os autores aplicam a metodologia de pareamento para analisar três indicadores relacionados à evasão. O primeiro indicador é a chance de evasão entre o primeiro e segundo ano no ensino superior. Modena, Rettore e Tanzi (2020) indicam que o recebimento do subsídio estudantil diminuiu em 2,7% a chance de evasão estudantil dos estudantes que receberam o benefício comparativamente ao grupo de controle. O segundo resultado analisado pelos autores foi a probabilidade de graduação. Utilizando a mesma metodologia, Modena, Rettore e Tanzi (2020) indicam que o recebimento do auxílio aumentou 7,8% a probabilidade de concluir o ensino superior dos estudantes contemplados com o benefício, aumentando também a chance desses estudantes concluírem a graduação no tempo previsto. O terceiro indicador analisado por Modena, Rettore e Tanzi (2020) foi a nota final do curso realizado. Os autores não observaram efeito do recebimento do auxílio sobre essa nota.

Arendt (2013) utiliza uma reforma ocorrida no sistema dinamarquês de auxílios e financiamento estudantil para analisar o efeito do recebimento dessas assistências sobre a evasão. Arendt (2013) indica que o ensino superior na Dinamarca é gratuito e os estudantes ingressantes possuem o direito de receber auxílios financeiros para financiar algumas despesas incorridas no processo de qualificação, como transporte e materiais pedagógicos. Arendt (2013) explica que esse sistema de assistência estudantil sofreu uma grande reforma em 1988. Nessa reforma foram alterados alguns critérios gerais sobre a elegibilidade para uso do financiamento, como as idades mínimas para utilização desse recurso e a linha de corte de renda familiar em que os estudantes poderiam requisitar esse benefício. Além dessas alterações, o autor indica também que o volume total anual de recursos disponibilizados para financiamento individual foi aumentado em aproximadamente 46% em relação ao patamar pré-reforma. Adotando uma abordagem de intenção de tratamento, o autor indica que as alterações realizadas na reforma diminuiriam a taxa de evasão, porém não tiveram efeito sobre a taxa de conclusão do ensino superior. Arendt (2013) indica ainda que esse efeito sobre a taxa de evasão foi mais significativo sobre estudantes cursando seu terceiro ano de graduação e com pais que não concluíram o ensino superior.

Herzog (2005) analisa os determinantes associados à retenção, evasão e transferência estudantil entre o primeiro e segundo ano de uma coorte de estudantes ingressantes entre 2000 e 2002 em uma instituição de ensino superior nos Estados Unidos. O autor estima diferentes especificações do modelo logit multinomial controlando por um grupo de características do estudante e comparando diferentes especificações a respeito do valor da assistência estudantil, momento de recebimento da assistência (primeiro ou segundo semestre), tipo da assistência (bolsa de estudos, subsídio, financiamento ou trabalho), origem do recurso (organização que providenciou a assistência) e necessidade de financiamento restante não coberto pela bolsa. O autor observa que a ausência de cobertura adequada da assistência estudantil é um fator importante para a transferência estudantil.

Segundo Herzog (2005), essa ausência de cobertura adequada também possui uma relação positiva com o risco de evasão. Nesse sentido, estudantes com necessidades financeiras mais plenamente cobertas possuíam menor risco de evasão comparativamente a estudantes que possuíam menor cobertura financeira. Sobre o tipo da assistência, o autor indica que o financiamento e regimes de trabalho encontram-se associados a maior risco de transferência para outras instituições e não apresentavam efeito sobre o risco de evasão. Herzog (2005) indica também que o tipo de instituição que forneceu a assistência também é um fator importante para prever a evasão. O autor observa que o recebimento de assistências da própria instituição em que o estudante se matriculou diminui a chance de transferência. Já o recebimento de assistência federal ou estadual reduzem tanto o risco de transferência de instituições quanto a evasão.

Melguizo, Torres e Jaime (2011) avaliam a associação entre o recebimento de diferentes tipos de auxílios financeiros e a taxa de evasão de estudantes de ensino superior na Colômbia entre 1998 e 2008. No contexto do estudo realizado, Melguizo, Torres e Jaime (2011) utilizam o modelo logit para analisar os efeitos do recebimento de financiamento ou subsídio institucional ou financiamentos federais de curto, médio ou longo prazo para financiar o pagamento da mensalidade da instituição

de ensino sobre a evasão. Os autores consideram evasão como a situação em que um estudante não graduado não se matricula novamente após dois semestres consecutivos. Melguizo, Torres e Jaime (2011) indicam que o recebimento de financiamento estudantil se encontra associado à redução da evasão estudantil na Colômbia. Analisando o efeito dos financiamentos federais, Melguizo, Torres e Jaime (2011) indicam ainda que a maior cobertura das despesas educacionais pelo financiamento possui também um efeito crescente em reduzir o risco de evasão estudantil.

Chen e DesJardins (2010) utilizam dados de uma coorte de estudantes que iniciaram o ensino superior em 1995-1996 nos Estados Unidos para avaliar o efeito associado ao recebimento de assistência estudantil sobre o risco de evasão de diferentes grupos raciais e étnicos. Os autores utilizam um modelo de sobrevivência de tempo discreto com distribuição logística para analisar o efeito do recebimento da assistência estudantil sobre a evasão. Controlando por outras características socioeconômicas dos estudantes, Chen e DesJardins (2010) indicam que estudantes de etnias minoritárias (asiáticos, negros e hispânicos) que não recebiam assistência estudantil possuíam maior chance de evasão comparativamente a estudantes caucasianos. Os autores destacam também que estudantes asiáticos que receberam auxílio financeiro possuíam menor risco de evasão comparativamente a estudantes caucasianos que também recebiam auxílio estudantil.

Hippel e Hofflinger (2021) estimam um modelo logit para analisar o risco de evasão estudantil de estudantes ingressantes em oito universidades no Chile. As variáveis analisadas pelos autores incluem características dos estudantes e suas trajetórias no sistema educacional e o recebimento de auxílios estudantis para cobertura de parte da despesa de matrícula na universidade ou, no caso dos estudantes de baixa renda contemplados nos critérios de elegibilidade, a gratuidade do ensino superior por meio de lei federal. Os autores consideram a evasão como um estudante não se matricular na respectiva universidade ingressada dois semestres posteriores ao ingresso. Hippel e Hofflinger (2021) indicam que o recebimento do auxílio financeiro e gratuidade de ensino contribuíram para predizer um risco de evasão menor nos estudantes beneficiados por esses auxílios.



6. Considerações finais

Este trabalho de síntese ágil de evidências buscou realizar uma análise sobre a evolução histórica do programa Bolsa Permanência e PNAES, destacando suas contribuições para inibir a evasão estudantil no ensino superior. Um aspecto importante destacado pelo estudos é a escassez de literatura dedicada à avaliação das políticas de assistência estudantil, especialmente quanto à efetividade para a redução da evasão estudantil. Esse aspecto já foi previamente notado por outros estudos sobre a temática da assistência estudantil no Brasil como Santos, Siqueira e Diniz (2021) e Andrade e Teixeira (2017).

Na revisão de literatura, o uso de metodologia de inferência causal que permita avaliar o impacto do programa Bolsa Permanência sobre a evasão, considerando o resultado agregado de todas as instituições de ensino foi realizado apenas por Saccaro, França e Jacinto (2020). Um único estudo é considerado insuficiente para concluir sobre o impacto de uma política, considerando ainda que alguns elementos importantes para a alocação do benefício não são levados em consideração por Saccaro, França e Jacinto (2020), ou são controlados por meio de aproximações. Um exemplo desses elementos é a renda familiar do estudante. Apesar dessa característica ser definida na legislação que regulamenta o programa avaliado como um critério de definição da população alvo a ser atendida, esse elemento não é diretamente levado em consideração na avaliação de impacto realizada pelos autores. Dessa forma, é necessária a realização de mais estudos para determinar com maior precisão o impacto dos programas de assistência estudantil sobre a evasão.

Outro aspecto a ser mencionado que dificulta o processo de avaliação das políticas de assistência estudantil no Brasil, é a possibilidade das instituições de ensino superior operacionalizarem de diferentes formas a política de assistência estudantil. Essa característica da política de assistência estudantil no Brasil implica em dois tipos de dificuldade para a consolidação da política de assistência estudantil no país.

A primeira dificuldade seria a análise de aspectos operacionais da política de assistência estudantil, como capacidade de atendimento da população alvo, existência de falhas de cobertura dos benefícios, diagnóstico assertivo de processos ineficientes, entre outros. Considerando que vários aspectos chave da política são definidos pelas instituições de ensino, não é possível ignorar a existência de uma diversidade de formatos de execução da assistência estudantil. Essa diferença de processos pode implicar em uma variabilidade de resultados da política de acordo com o caso analisado.

Associada a essa primeira dificuldade, a segunda diz respeito ao esforço necessário para a realização dos processos de monitoramento e avaliação desses programas. Imperatori (2017) ressalta

que grande parte da literatura existente voltada à avaliação do PNAES possui a característica de serem estudos de caso de instituições específicas. Segundo a autora, essa característica da literatura do tema resulta em uma leitura fragmentada sobre a realidade da assistência estudantil no país. Nesse sentido, a inexistência de um comparativo mais geral sobre a efetividade dessas políticas na totalidade de sua implementação dificulta a avaliação da contribuição do PNAES para diminuir a evasão no ensino superior.

Esse aspecto indicado por Imperatori (2017) é um elemento de extrema importância para o contexto deste trabalho e as inferências que podem ser realizadas a partir dos estudos revisados. Assim, como apontado por Januzzi (2011), a avaliação de impacto é a etapa final do ciclo de execução de uma política pública, onde são confrontados os resultados esperados e realizados da política. Nesse estágio do ciclo de vida de uma política pública, é realizada a decisão sobre a continuidade ou não da política e quais elementos devem ser alterados para aumentar a eficiência da política em cumprir o objetivo proposto.

Nesse sentido, é possível considerar que a ausência de literatura avaliando a efetividade das políticas de assistência estudantil prejudica o ciclo de vida de avaliação e monitoramento dessas iniciativas em dois aspectos. O primeiro aspecto é a própria limitação em definir a assertividade das políticas em diminuir a evasão estudantil no ensino superior. O segundo aspecto é a possibilidade de enquadramento da política em um processo de aprimoramento contínuo, no sentido de identificar possíveis elementos deficientes no desenho e implementação dessas iniciativas que, quando substituídos ou reformulados, podem levar a realização do objetivo proposto para a política.

Dado o contexto exposto até aqui, torna-se importante ressaltar que este trabalho não apresenta um resultado conclusivo no sentido de inferir sobre o caminho futuro da política. Apesar de tornarem mais difíceis os processos de monitoramento e avaliação dos programas, a autonomia das instituições de ensino superior em definir certos elementos da política de assistência pode ser benéfica na medida em que seja exercida para aumentar a eficiência da prestação do serviço de acordo com a realidade local. Nesse sentido, ainda é necessária uma avaliação mais rigorosa dos resultados consolidados das políticas de assistência estudantil no intuito de indicar a necessidade de alterações no desenho desses programas.



Referências Bibliográficas

ANDRADE, A. M. J. d.; TEIXEIRA, M. A. P. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 22, p. 512–528, 2017. Citado na página 23.

ARAÚJO, J. C. F. d.; LEITE, L. S. Avaliação da política de apoio ao estudante desenvolvida pela unirio: O projeto de bolsa permanência. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 22, p. 777–806, 2014. Citado na página 18.

ARENDT, J. N. The effect of public financial aid on dropout from and completion of university education: evidence from a student grant reform. *Empirical Economics*, v. 44, n. 3, p. 1545–1562, 2013. Citado na página 21.

BRASIL. *Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012*. 2012. Citado na página 11.

BRITO, A. C. T. d. C.; SOUZA, K. R.; ALMEIDA, V. L. d. Política pública de assistência estudantil no ensino superior: o programa bolsa permanência na universidade federal da grande dourados. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, v. 16, n. 2, p. 508–523, 2021. Citado 2 vezes nas páginas 6 e 13.

CARRANO, D. P.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Efetividade do pnaes enquanto política pública do estado para o combate à evasão universitária na ufsj. *Educação Online*, v. 13, n. 28, p. 1–19, 2018. Citado na página 18.

CESPEDES, J. G. et al. Avaliação de impacto do programa de permanência estudantil da universidade federal de são paulo. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 29, n. 113, p. 1–25, 2021. Citado na página 19.

CHEN, R.; DESJARDINS, S. L. Investigating the impact of financial aid on student dropout risks: Racial and ethnic differences. *The Journal of Higher Education*, v. 81, n. 2, p. 179–208, 2010. Citado na página 22.

HERZOG, S. Measuring determinants of student return vs. dropout/stopout vs. transfer: A first-to-second year analysis of new freshmen. *Research in higher education*, v. 46, n. 8, p. 883–928, 2005. Citado na página 21.

HIPPEL, P. T. V.; HOFFLINGER, A. The data revolution comes to higher education: identifying students at risk of dropout in chile. *Journal of Higher Education Policy and Management*, v. 43, n. 1, p. 2–23, 2021. Citado na página 22.

- IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. *Serviço Social Sociedade*, n. 129, p. 285–303, 2017. Citado 3 vezes nas páginas 4, 23 e 24.
- JANUZZI, P. d. M. Avaliação de programas sociais no brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, p. 251–275, 2011. Citado na página 24.
- LIMA, M. C. N. d.; MELO, M. C. d. O. L. Programa nacional de assistência estudantil: uma avaliação de estudantes de baixa condição socioeconômica em uma universidade pública. *Revista Meta: Avaliação*, v. 8, n. 23, p. 216–247, 2016. Citado na página 4.
- MACHADO, G. C.; OLIVEIRA, C. A. d.; FREITAS, T. A. d. Avaliação do impacto dos benefícios de assistência estudantil sobre o desempenho acadêmico: o caso da universidade federal do rio grande. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 55, p. 199–218, 2020. Citado na página 18.
- MELGUIZO, T.; TORRES, F. S.; JAIME, H. The association between financial aid availability and the college dropout rates in colombia. *Higher Education*, v. 62, n. 2, p. 231–247, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 21 e 22.
- MODENA, F.; RETTORE, E.; TANZI, G. M. The effect of grants on university dropout rates: Evidence from the italian case. *Journal of Human Capital*, v. 14, n. 3, p. 343–370, 2020. Citado na página 20.
- RIBEIRO, D. F.; SILVA, N. G. A. Programa de assistência estudantil: impactos da bolsa permanência para estudantes da modalidade ead. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, v. 14, n. 3, p. 185–203, 2021. Citado na página 10.
- SACCARO, A.; FRANÇA, M. T. A.; JACINTO, P. d. A. Dropout in tertiary education in brazil: An analysis of the effects of the pnaes bolsa permanência. *Economia*, v. 21, n. 3, p. 407–421, 2020. Citado 3 vezes nas páginas 17, 18 e 23.
- SANTOS, D. G. d.; SIQUEIRA, P. H. d. L.; DINIZ, D. M. Assistência estudantil e pnaes: Um estudo bibliométrico sobre a produção científica recente. *Práticas em Gestão Pública Universitária*, v. 5, n. 1, p. 28–53, 2021. Citado na página 23.
- SILVA, M. d. G. M. d.; NOGUEIRA, P. S. A permanência dos estudantes na educação superior para além da assistência estudantil. *Revista da Faculdade de Educação*, v. 25, n. 1, p. 111–129, 2016. Citado 2 vezes nas páginas 14 e 18.
- VIEIRA, P. L.; CASTRO, R. C. A. d. M. Permanência e êxito acadêmico: contribuição da política de assistência estudantil na ufpa, campus de altamira. *Revista Exitus*, v. 9, n. 3, p. 87–115, 2019. Citado na página 13.



Referências Bibliográficas

ANDRADE, A. M. J. d.; TEIXEIRA, M. A. P. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 22, p. 512–528, 2017. Citado na página 23.

ARAÚJO, J. C. F. d.; LEITE, L. S. Avaliação da política de apoio ao estudante desenvolvida pela unirio: O projeto de bolsa permanência. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 22, p. 777–806, 2014. Citado na página 18.

ARENDT, J. N. The effect of public financial aid on dropout from and completion of university education: evidence from a student grant reform. *Empirical Economics*, v. 44, n. 3, p. 1545–1562, 2013. Citado na página 21.

BRASIL. *Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012*. 2012. Citado na página 11.

BRITO, A. C. T. d. C.; SOUZA, K. R.; ALMEIDA, V. L. d. Política pública de assistência estudantil no ensino superior: o programa bolsa permanência na universidade federal da grande dourados. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, v. 16, n. 2, p. 508–523, 2021. Citado 2 vezes nas páginas 6 e 13.

CARRANO, D. P.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Efetividade do pnaes enquanto política pública do estado para o combate à evasão universitária na ufsj. *Educação Online*, v. 13, n. 28, p. 1–19, 2018. Citado na página 18.

CESPEDES, J. G. et al. Avaliação de impacto do programa de permanência estudantil da universidade federal de são paulo. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 29, n. 113, p. 1–25, 2021. Citado na página 19.

CHEN, R.; DESJARDINS, S. L. Investigating the impact of financial aid on student dropout risks: Racial and ethnic differences. *The Journal of Higher Education*, v. 81, n. 2, p. 179–208, 2010. Citado na página 22.

HERZOG, S. Measuring determinants of student return vs. dropout/stopout vs. transfer: A first-to-second year analysis of new freshmen. *Research in higher education*, v. 46, n. 8, p. 883–928, 2005. Citado na página 21.

HIPPEL, P. T. V.; HOFFLINGER, A. The data revolution comes to higher education: identifying students at risk of dropout in chile. *Journal of Higher Education Policy and Management*, v. 43, n. 1, p. 2–23, 2021. Citado na página 22.



Realização:



Escola Nacional de
Administração Pública