



## Universidades Lusíada

Bastos, Amanda Suélen Ferreira  
Lyra, Mariana Carlos de Andrade

### **Instâncias democráticas na gestão da política de assistência estudantil : a experiência das universidades federais brasileiras**

<http://hdl.handle.net/11067/6563>

<https://doi.org/10.34628/87ma-9750>

#### **Metadados**

#### **Data de Publicação**

2021

#### **Resumo**

Este trabalho buscou identificar a existência e a estruturação de instâncias participativas e democráticas na gestão da política de assistência estudantil nas universidades federais brasileiras. Para o alcance deste objetivo, foram enviadas solicitações de acesso a informações através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão — Portal e-Sic do Governo Federal — para 63 universidades da rede federal de ensino, durante o mês de março de 2020. A partir da contextualização da políti...

This work sought to identify the existence and structure of participatory and democratic instances in the management of student assistance policy in Brazilian federal universities. To achieve this objective, requests for access to information were sent through the Electronic System of the Citizen Information Service — the federal government's e-Sic Portal — to 63 universities in the federal education network, during the month of March 2020. From the contextualization of the student assistance po...

#### **Tipo**

article

#### **Revisão de Pares**

Não

#### **Coleções**

[ULL-ISSSL] IS, n. 57-58 (2021)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-05-03T20:54:13Z com informação proveniente do Repositório

**INSTÂNCIAS DEMOCRÁTICAS  
NA GESTÃO DA POLÍTICA  
DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL:  
A EXPERIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

**DEMOCRATIC INSTANCES  
IN THE MANAGEMENT OF STUDENT  
ASSISTANCE POLICY:  
THE EXPERIENCE OF BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES**

**Amanda Suélen Ferreira Bastos**

*Estudante do Doutoramento em Serviço Social - ISCTE (Portugal)*

*ORCID ID: 0000-0002-8470-312X*

**Mariana Carlos de Andrade Lyra**

*Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (Brasil)*

*ORCID ID: 0000-0003-3897-8402*

*DOI: <https://doi.org/10.34628/87ma-9750>*

*Data de submissão / Submission date: 30.04.2021*

*Data de aprovação / Acceptance date: 29.09.2021*



**Resumo:** Este trabalho buscou identificar a existência e a estruturação de instâncias participativas e democráticas na gestão da política de assistência estudantil nas universidades federais brasileiras. Para o alcance deste objetivo, foram enviadas solicitações de acesso a informações através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – Portal e-Sic do Governo Federal – para 63 universidades da rede federal de ensino, durante o mês de março de 2020. A partir da contextualização da política de assistência estudantil na realidade brasileira e da perspectiva da gestão democrática, analisamos as estratégias adotadas pelas instituições. Destarte, podemos afirmar que há participação dos estudantes na gestão da política de assistência estudantil na maioria das universidades, embora não haja uma diretriz formal para o funcionamento desses mecanismos. Dessa forma, almeja-se aqui estimular o desenvolvimento da gestão democrática para essa política a partir do protagonismo discente, reiterando a necessidade de organização e construção coletiva desses espaços.

**Palavras-chave:** Assistência estudantil; Participação; Gestão democrática.

**Abstract:** This work sought to identify the existence and structure of participatory and democratic instances in the management of student assistance policy in Brazilian federal universities. To achieve this objective, requests for access to information were sent through the Electronic System of the Citizen Information Service – the federal government’s e-Sic Portal – to 63 universities in the federal education network, during the month of March 2020. From the contextualization of the student assistance policy in the Brazilian reality and from the perspective of democratic management, we analyze the strategies adopted by the institutions. Thus, we can affirm that there is student participation in the management of

student assistance policy in most universities, although there is no formal guideline for the functioning of these mechanisms. The aim here is to stimulate the development of democratic management for this policy from the role of students, reiterating the need for organization and collective construction of these spaces.

**Keywords:** Student assistance; Participation; Democratic management.

## Introdução e contexto

Após vivenciar um longo período ditatorial (1964–1985), o processo histórico de redemocratização do Brasil culminou na aprovação de uma nova Constituição, que garantiu diversos direitos sociais. Dentre eles, a educação foi sedimentada como direito fundamental e a gestão democrática foi estabelecida como um princípio nos serviços educacionais ofertados no âmbito do ensino público. Inserido como política de educação, o ensino superior possui um caráter heterogêneo e complexo (Neves & Martins, 2016), podendo ser ministrado em instituições de ensino diversificadas – faculdades, centros universitários, institutos tecnológicos e universidades –, de natureza pública ou privada. Este estudo centra-se na identificação e análise de mecanismos democráticos e participativos na gestão da política de assistência estudantil desenvolvida nas universidades públicas da rede federal – mantidas pela União, ente da República Federativa do Brasil.

As universidades públicas brasileiras vivenciaram, a partir dos anos 2000, um processo de expansão e interiorização proporcionado pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), cujo objetivo era ampliar o acesso e a permanência na educação superior por meio do aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (Brasil, 2007). Com o crescimento expressivo do número de universidades públicas federais, houve ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público, gerando uma mudança do perfil

socioeconômico dos discentes a partir do ingresso de estudantes oriundos de camadas sociais historicamente excluídas da educação superior<sup>1</sup> (Silva & Costa, 2018).

Com as mudanças decorrentes da expansão do ensino superior e congregando os esforços de entidades da sociedade atuantes no escopo das políticas educacionais, o Estado brasileiro passou a fortalecer a política de assistência estudantil<sup>2</sup> no interior de suas instituições federais, por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Regulamentado pelo Decreto n.º 7.234/2010<sup>3</sup>, o programa visa a assegurar, prioritariamente, a permanência dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis e a redução das taxas de evasão (abandono) e retenção (permanência no curso além do tempo previsto). Apesar de as ações de apoio ao estudante remeterem historicamente ao início do século XX no Brasil, é apenas com o PNAES que a assistência estudantil alcança o *status* de política pública, com o estabelecimento de diretrizes nacionais e orçamento específico para sua execução (Dutra & Santos, 2017).

O decreto que regulamenta o Programa é sucinto e descentraliza para as instituições sua gestão e operacionalização; ou seja, cabe às universidades a implementação e a execução da política de assistência estudantil, considerando as especificidades e demandas do corpo discente de seus contextos específicos. Assim, não há uma uniformização na oferta dos serviços prestados aos estudantes, gerando diversas perspectivas acerca da própria definição e dos objetivos da assistência estudantil. Nesse sentido, coexistem concepções mais restritas e abrangentes na perspectiva da assistência estudantil como direito: caráter de seu público-alvo (se universal ou mais

<sup>1</sup> Somam-se a essas medidas as políticas de ação afirmativa, instituídas pela Lei n.º 12.711/2012, que reserva vagas nas universidades e institutos federais para estudantes oriundos de escolas públicas, priorizando alunos de baixa renda e autodeclarados pretos, pardos ou indígenas e pessoas com deficiência.

<sup>2</sup> Em Portugal, as atividades que equivalem à política de assistência estudantil brasileira são realizadas pela Ação Social Escolar.

<sup>3</sup> O programa prevê ações voltada para os estudantes de graduação nas seguintes áreas: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (Brasil, 2010).

focalizado); com abordagens amplas para além de necessidades básicas de sobrevivência ou limitadas à vulnerabilidade socioeconômica em sentido de renda; e com a gestão calcada em poder decisório restrito a dirigentes, ou mais democrática e participativa — a qual considere a participação de toda comunidade universitária e, principalmente, a voz dos estudantes para o atendimento de suas reais necessidades (Dutra & Santos, 2017).

É justamente acerca de uma gestão ressoada com vozes estudantis que nos debruçamos neste trabalho. Entende-se aqui que a gestão democrática nas políticas públicas implica um processo decisório participativo no qual o poder é exercido por diferentes sujeitos; ou seja, a tomada de decisões dá-se de forma coletiva em prol das demandas e necessidades sociais dos sujeitos envolvidos (Oliveira & Vasques-Menezes, 2018; Souza, 2018). Essa concepção da gestão reflete valores relacionados à democracia e garante uma participação efetiva da comunidade universitária nos processos decisórios.

Como a participação é uma condição imperativa para que a gestão democrática se efetive — uma vez que potencializa o diálogo e a integração —, convém às universidades, através de seus órgãos de gestão, o fomento de práticas que transformem sua estrutura piramidal característica em uma estrutural de poder espiral, onde os atores sociais interajam (Estevam, Batista & Formiga, 2019). Ao assumir o compromisso com a participação de sua comunidade interna nos processos de decisão, planejamento e acompanhamento de suas ações, a universidade partilha o poder e provoca uma mudança em sua cultura organizacional (Ribeiro, 2018).

Por meio da gestão democrática são gestadas as políticas com um viés participativo, baseadas na colaboração e na corresponsabilidade. Na Lei de Diretrizes de Base da Educação (LDB) do Brasil existe a previsão da representatividade estudantil em conselhos superiores de gestão institucional; no entanto, acreditamos na necessidade de outros mecanismos participativos que contemplem a descentralização do poder de decisão e garantam o acolhimento das demandas dos diversos atores sociais que constituem a universidade. Quando analisamos especificamente a política de assistência estudantil, a necessidade dessa capilaridade do poder decisório nos parece ainda mais urgente.

## Metodologia

Esta pesquisa buscou identificar a existência e a estruturação de instâncias participativas nas universidades federais brasileiras. Caracterizando-se como um estudo qualitativo de cunho exploratório-descritivo, a identificação desses mecanismos/instrumentos de participação do discente na gestão da política de assistência estudantil foi realizada por meio da coleta de dados pelo portal e-Sic<sup>4</sup> (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão). As informações foram solicitadas para 63 universidades em março de 2020; dessas, apenas quatro instituições não enviaram respostas justificando-se formalmente devido à interrupção das suas atividades em razão da pandemia da Covid-19. Apesar da disponibilidade dessas instituições em responder posteriormente à pesquisa, a consulta pelo e-Sic não foi enviada novamente, uma vez que permanece o contexto pandêmico no país.

As respostas enviadas pelas demais 59 instituições de ensino foram sistematizadas com base na técnica de análise de conteúdo, a qual possibilitou a identificação, codificação e categorização dos instrumentos participativos na assistência estudantil em âmbito nacional. Após a pré-análise dos dados e elaboração das codificações, buscamos construir categorias visando ao tratamento e à interpretação dos resultados (Bardin, 2016; Silva & Fossá, 2015).

## Resultados

Prevista no marco jurídico-normativo enquanto princípio da educação superior, a gestão democrática efetiva-se legalmente nos órgãos colegiados deliberativos, constituídos pelos segmentos da comunidade institucional. Na política de assistência estudantil, a

---

4 O Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) possibilita, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), obter informações dos serviços públicos prestados por órgãos ou entidades do Executivo Federal, configurando-se como um instrumento de transparência sobre as ações desenvolvidas na esfera pública. Recentemente mudou de nome e domínio, sendo integrado ao sistema Fala. BR: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

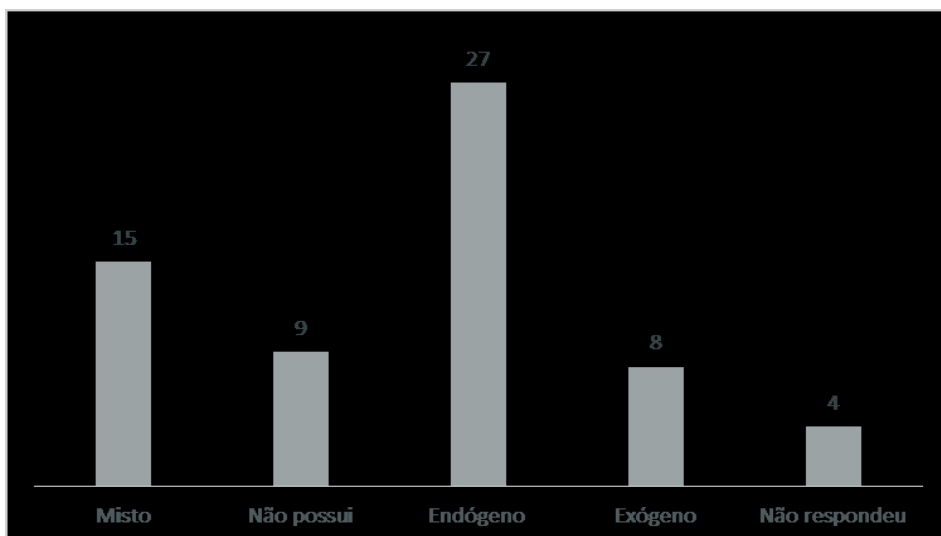


participação do estudante em sua gestão não está expressamente prevista no decreto que institui o PNAES; no entanto, a partir desse princípio norteador, entende-se a importância do compartilhamento do poder decisório na construção do direito à assistência estudantil coerente com as necessidades reais dos discentes.

Apesar de a legislação relacionar estritamente a gestão democrática aos colegiados deliberativos, as universidades podem operacionalizar outros processos participativos internos, em função de sua autonomia constitucionalmente garantida. Os dados revelam que cerca de 85% das universidades possuem instrumentos que garantem a participação discente na gestão da política de assistência estudantil. A partir das respostas, foi possível definir a primeira categorização: a localização desses mecanismos na estrutura organizacional da instituição (Gráfico 1). Existem universidades nas quais essa participação realiza-se de forma endógena, ou seja, no âmbito da gestão local (Pró-Reitora ou congêneres); em outras, ocorre apenas nos conselhos superiores — exógenos à gestão local. Há, ainda, as instituições de ensino que declaram as duas formas, reconhecendo a participação estudantil nos conselhos superiores e em mecanismos próprios do órgão gestor da política.

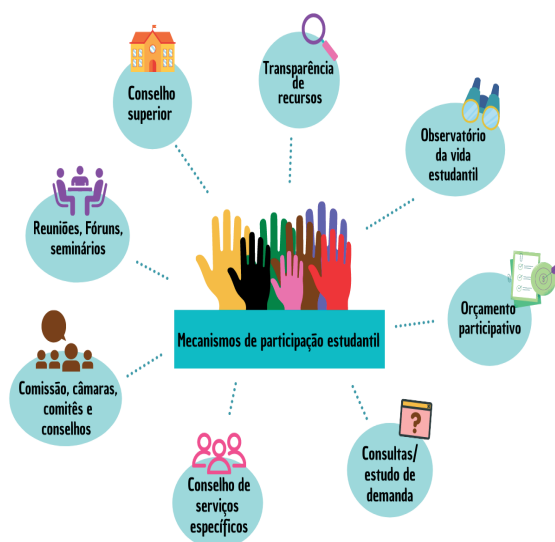
A segunda categorização construída alude às tipologias dos mecanismos de participação identificados pelas universidades, conforme demonstrado na Figura 1. Destaca-se que consideramos o conteúdo das respostas apresentadas, ou seja, aquilo que a própria instituição considera como forma de participação, mesmo que não sejam instâncias formais ou que não propiciem diretamente a participação do estudante.

**Gráfico 1** - Localização dos mecanismos participativos na estrutura organizacional da universidade



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 1** - Tipologias dos mecanismos de participação estudantil na gestão da assistência estudantil



Fonte: Elaboração própria.

A pluralidade nos tipos e a ausência de uma diretriz nas formas de participação do estudante traduzem o caráter descentralizado na organização da política de assistência estudantil e reflete a autonomia administrativa das universidades. Para melhor apreensão, os mecanismos participativos foram agrupados conforme suas funcionalidades, e os apresentamos no Quadro 1:

**Quadro 1 - Tipologia dos instrumentos participativos**

Tipologia	Definição
<b>Conselho Superior</b>	Gestão central da instituição de ensino que atua nos âmbitos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar. Possui representação de todos os segmentos que constituem a instituição.
<b>Conselho de Serviços Específicos</b>	Órgãos colegiados, deliberativos e/ou consultivos, de ações específicas previstas no PNAES, a exemplo de serviços de alimentação e moradia.
<b>Comissão/Câmara/ Comitê/Conselho</b>	Instâncias consultivas, propositivas, de assessoramento e/ou deliberativas que apoiam o planejamento, a execução e o acompanhamento da política de assistência estudantil na universidade. São institucionalmente constituídas e podem ser compostas por representação de técnicos administrativos, docentes e discentes.
<b>Observatório da Vida Estudantil</b>	Um conjunto de ações articuladas que buscam conhecer, acompanhar e sistematizar dados acerca das trajetórias estudantis no contexto universitário, para aprimoramento das políticas de assistência.
<b>Consultas/Estudo de Demanda</b>	Estratégias que visam ao levantamento de informações sobre as necessidades dos discentes para o planejamento de ações na assistência estudantil. Utilizam-se instrumentos como aplicação de questionários.
<b>Orçamento Participativo</b>	Mecanismo democrático e participativo que permite tomada de decisões coletivas com a definição de prioridades para aplicabilidade dos recursos públicos do PNAES.
<b>Reuniões/Fóruns/ Seminários</b>	Espaços eventuais/planejados de diálogos, debates, formação, troca de conhecimentos, experiências e/ou assessoramento sobre assistência estudantil. Envolvem a comunidade universitária, em especial, os estudantes.
<b>Transparência de recursos</b>	Divulgação de informações/prestação de contas que permitam a qualquer cidadão conhecer, avaliar e fiscalizar a aplicabilidade dos recursos públicos.

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que algumas das instituições de ensino afirmam não possuir mecanismos formais para a participação do estudante na gestão da assistência estudantil; no entanto, relatam estar em processo de implementação desses instrumentos. Com base nas respostas obtidas, não foi possível identificar se a implantação desses mecanismos dá-se: pelo reconhecimento institucional da relevância da participação discente na definição dos rumos da política; pelas tensões do movimento estudantil por espaços participativos; e/ou apenas por cumprimento dos princípios legais para o ensino superior.

### **Considerações finais**

Neste trabalho, entendemos que a universidade é um espaço de promoção da cidadania e de valores democráticos (Almeida-Filho & Souza, 2020), devendo ter uma estrutura organizacional que permita a participação dos diversos segmentos em sua gestão. Portanto, entendemos a gestão democrática como um instrumento que reflete valores relacionados à democracia e garante a participação efetiva da comunidade universitária nos processos decisórios, contribuindo para a qualificação e o aprimoramento da própria instituição.

Os resultados deste trabalho indicam para a existência, nas universidades federais brasileiras, de mecanismos para a participação do discente na gestão da política de assistência estudantil. No entanto, a insuficiência de diretrizes legais e específicas para a garantia desses espaços aponta a fragilidade desses instrumentos no contexto da pluralidade de instituições, da autonomia administrativa, das realidades regionais e conjunturas políticas e históricas.

Nesse sentido, reiteramos a necessidade de esforços coletivos para desenhos de instrumentos regulamentados e condizentes com uma real participação do discente na gestão da assistência estudantil nas instituições. Acreditamos na relevância do protagonismo discente nos diferentes níveis e espaços de gestão, a partir de mecanismos comprometidos com o entendimento da

assistência estudantil na perspectiva do direito e com a adoção de estratégias condizentes com as singularidades e necessidades estudantis. Será um importante passo, inclusive, para contribuir com a própria identidade da assistência estudantil no Brasil.

## Referências bibliográficas

- Almeida-Filho, N.; Souza, L. E. (2020). Uma utopia para a universidade brasileira. *Education Policy Analysis Archives* [online]. vol. 28, n. 105. ISSN 1068-2341. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5525> [consulta: 15/01/2021].
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Brasil (2007). Decreto n.º 6.096/2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília. p. 2.
- Brasil (2010). Decreto n.º 7.234/2010. Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília. p. 2.
- Câmara, R. H. (2013). Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, vol. 6, no. 2, pp. 179-191. ISSN 1983-8220.
- Dutra, N. G. dos R.; Santos, M. de F. de S. (2017). Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* [online]. vol. 25, no. 94, pp. 148-181. ISSN 1809-4465. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362017000100006> [consulta: 05/02/2021].
- Estevam, I. D.; Batista, P. F. A.; Formiga, N. S. (2019). A gestão democrática em servidores do IFRN: Um estudo das representações sociais. *Revista de Gestão e Secretariado* [online]. vol. 9, no. 2, pp. 158-178. e-ISSN: 2178-9010. Disponível em: <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i2.744> [consulta:10/02/2021]
- Neves, C. E. B.; Martins, C. B. (2016). Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. Dwyer, T., et al. *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*. Brasília, pp. 95-124.
- Oliveira, I. C.; Vasques-Menezes, I. (2018). Revisão de literatura: o

- conceito de gestão escolar. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 48, no. 169, pp. 876-900. ISSN 1980-5314.
- Ribeiro, R. M. da C. (2018). Gestão democrática na universidade pública: influências de outros campos na construção de um modelo. *Educação Por Escrito* [online]. vol. 8, no. 2, p. 155. e-ISSN: 2179-8435. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/2179-8435.2017.2.28841> [consulta:13/01/2021].
- Silva, A. H.; Fossá, M. I. T. (2015). Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualit@s*, vol. 17, no 1, pp. 1-14.
- Silva, L. B.; Costa, N. C. D. (2018). Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. *Revista Agenda Política* [online]. vol. 6, no. 2, pp. 166-192. ISSN 1677-4280. Disponível em: <https://doi.org/10.31990/agenda.2018.2.7> [consulta:15/02/2021].
- Souza, Â. R. de. (2018) -. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação* [online]. vol. 27, no. 103, pp. 271-290. ISSN 1809-4465. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362018002601470> [consulta: 15/02/2021].