



Assistência estudantil no ensino público superior do Brasil (2007-2024): estabilidade, mudança e equilíbrio pontuado

Student Assistance in Brazil's Public Higher Education (2007–2024): Stability, Change, and Punctuated Equilibrium

Asistencia estudiantil en la educación superior pública de Brasil (2007–2024): estabilidad, cambio y equilibrio puntuado

Grupo temático 09 - Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Alex Martins Coelho, Universidade Federal do Amazonas

Ana Cláudia Pedrosa de Oliveira, Universidade Federal do Amazonas

Jonas Fernando Petry, Universidade Federal do Amazonas

RESUMO

Este artigo analisa a trajetória da política de assistência estudantil no ensino público superior do Brasil entre 2007 e 2024 à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993), buscando compreender os padrões de estabilidade, mudança e ruptura que marcaram sua institucionalização, financiamento e enquadramento discursivo. A pesquisa apresenta uma aplicação sistemática e longitudinal da Teoria do Equilíbrio Pontuado no Programa Nacional de Assistência Estudantil, articulando dados orçamentários e análise de normas, relatórios oficiais, mensagens presidenciais e documentos de órgãos governamentais. Diferentemente de abordagens descritivas ou normativas, esta pesquisa explica as mudanças na assistência estudantil a partir da interação entre imagem da política, arenas decisórias e regimes fiscais. Os resultados indicam equilíbrio incremental expansionista no período inicial. A partir de 2016, o deslocamento da arena para o campo macrofiscal e a reconfiguração da imagem da política geraram uma pontuação restritiva. A pandemia de Covid-19 não induziu nova pontuação, enquanto o biênio 2023–2024 apresenta sinais ambíguos de uma pontuação positiva em consolidação. A trajetória da política é melhor explicada por equilíbrios e rupturas do que por ajustes incrementais contínuos, reforçando a utilidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado ao analisar políticas sociais em contextos fiscais restritos.

Palavras-Chave: Política de Assistência Estudantil; Teoria do Equilíbrio Pontuado; imagem da política; arena decisória; financiamento de políticas educacionais.

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of the student assistance policy in Brazil's public higher education system between 2007 and 2024 in light of the Punctuated Equilibrium Theory (Baumgartner & Jones, 1993), seeking to understand the patterns of stability, change, and disruption that have marked its institutionalization, funding, and discursive framing. The study presents a systematic and longitudinal application of the Punctuated Equilibrium Theory to the National Student Assistance Program, combining budgetary data with the analysis of regulations, official reports, presidential messages, and documents from governmental bodies. Unlike descriptive or normative approaches, this research explains changes in student assistance policy through the interaction between policy image, decision-making venues, and fiscal regimes. The results indicate an expansionary incremental equilibrium in the initial period. From 2016 onward, the displacement of the decision-making arena to the macrofiscal field and the reconfiguration of the policy image generated a restrictive punctuation. The COVID-19 pandemic did not induce a new punctuation, while the 2023–2024 biennium presents ambiguous signals of a positive punctuation in consolidation. The trajectory of the policy is better explained by equilibria and punctuations than by continuous incremental adjustments, reinforcing the usefulness of the Punctuated Equilibrium Theory for analyzing social policies in fiscally constrained contexts.



Keywords: Student Assistance Policy; Punctuated Equilibrium Theory; policy image; policy venue; educational policy funding.

RESUMEN

Este artículo analiza la trayectoria de la política de asistencia estudiantil en la educación superior pública de Brasil entre 2007 y 2024 a la luz de la Teoría del Equilibrio Puntuado (Baumgartner & Jones, 1993), con el objetivo de comprender los patrones de estabilidad, cambio y ruptura que han marcado su institucionalización, financiamiento y encuadre discursivo. La investigación presenta una aplicación sistemática y longitudinal de la Teoría del Equilibrio Puntuado al Programa Nacional de Asistencia Estudiantil, articulando datos presupuestarios con el análisis de normas, informes oficiales, mensajes presidenciales y documentos de organismos gubernamentales. A diferencia de enfoques descriptivos o normativos, esta investigación explica los cambios en la asistencia estudiantil a partir de la interacción entre la imagen de la política, las arenas de decisión y los regímenes fiscales. Los resultados indican un equilibrio incremental expansionista en el período inicial. A partir de 2016, el desplazamiento de la arena hacia el ámbito macrofiscal y la reconfiguración de la imagen de la política generaron una puntuación restrictiva. La pandemia de COVID-19 no indujo una nueva puntuación, mientras que el bienio 2023–2024 presenta señales ambiguas de una puntuación positiva en consolidación. La trayectoria de la política se explica mejor por equilibrios y rupturas que por ajustes incrementales continuos, lo que refuerza la utilidad de la Teoría del Equilibrio Puntuado para analizar políticas sociales en contextos fiscales restrictivos.

Palabras clave: Política de asistencia estudiantil; Teoría del Equilibrio Puntuado; imagen de la política; arenas de decisión; financiamiento de políticas educativas.

1. Introdução:

A expansão do ensino superior no Brasil nas últimas décadas é evidente. Iniciativas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) são exemplos disso. No ensino superior público, o REUNI, instituído em 2007 (Decreto nº 6.096, 2007), mostrou-se o principal programa nesse contexto, incentivando cursos noturnos, criando novos campi e interiorizando as Instituições de Ensino Superior (Dias, 2021).

Ao analisar tais iniciativas, verifica-se uma ênfase no acesso. Além destas políticas, outras reforçam essa lógica (Dias e Sampaio, 2020), como o SISU (Sistema de Seleção Unificada, 2010) e a Lei de Cotas (Lei nº 12.711, 2012). Esse movimento contribuiu para que o perfil do corpo discente das universidades públicas federais mudasse, trazendo para essas instituições segmentos sociais historicamente alijados: estudantes de escolas públicas, jovens de baixa renda, negros, indígenas e quilombolas (Chaves de Oliveira, 2022; Dias & Sampaio, 2023; Ribeiro et al., 2025).

O novo perfil de estudantes nas universidades federais demandou programas institucionais que viabilizassem sua permanência até a conclusão do curso (Dias & Sampaio, 2020), tornando basilar a formulação de políticas públicas nesse sentido. A assistência estudantil de nível superior, apesar de historicamente fragmentada e pontual (Ribeiro et al., 2025), teve como marco inicial de sua institucionalização a Portaria Normativa nº 39 (2007), que criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Para Ribeiro et. al. (2025), além de ampliar o escopo de atuação, o programa proporcionou uma maior estabilidade jurídica e força normativa para a assistência estudantil.

Objetivando ampliar as condições de permanência de estudantes vulneráveis na educação superior pública federal, o PNAES foi estruturado com uma ampla variedade de eixos de atuação, articulando diferentes áreas, como moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, dentre outros, e diferentes políticas sociais, buscando proteção social ampla de forma concentrada e ordenada (Imperatori, 2017).

Da sua institucionalização até 2016, a assistência estudantil passou por um fortalecimento contínuo, possibilitado sobretudo pelo incremento de seu orçamento: nesse período, o orçamento do PNAES apresentou



ARTIGO

um crescimento que alcançou a casa do bilhão em 2016 (Fonaprace, 2012; Recktenvald et al., 2018). Esse ciclo virtuoso foi interrompido pela Emenda Constitucional nº 95 (2016) que implementou a política de austeridade fiscal pelo governo Temer (Chaves de Oliveira, 2022), somado à crise econômica anterior e ao rearranjo político-institucional da época. A partir daí, a assistência estudantil experimentou cortes orçamentários sequenciais (Chaves de Oliveira, 2022).

Assim, a trajetória da assistência estudantil seguiu um caminho com avanços graduais, seguidos de uma ruptura importante. A limitação orçamentária e a austeridade fiscal enfrentadas a partir de 2016 são fatores que impactam a assistência estudantil (Baumgarten, 2022), mas que podem ser insuficientes para a análise dessa trajetória, sendo necessário olhar para a dinâmica interna da agenda da política. Nesse cenário, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993) surge como lente analítica útil para entender como longos períodos de estabilidade e incrementalismo nas políticas públicas são interrompidos por mudanças bruscas decorrentes de realinhamentos na atenção pública e nas arenas de decisão.

Este artigo tem como objetivo analisar a trajetória da assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras entre 2007 e 2024, com ênfase nas dinâmicas de estabilidade e ruptura que a caracterizaram nesse período. Busca-se demonstrar que os ciclos de expansão e retração da política são inteligíveis a partir da articulação entre imagem da política, arenas institucionais e mudanças na atenção pública, conforme preconiza a Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993). O estudo contribui para o campo das políticas sociais oferecendo uma leitura crítica dos limites estruturais da assistência estudantil enquanto política pública e dos desafios de sua consolidação.

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução: a próxima apresenta o referencial teórico; a segunda descreve os procedimentos metodológicos; a terceira reconstitui a trajetória da política entre 2007 e 2024, com os achados à luz do modelo analítico adotado e, por último, as considerações finais tecidas a partir do propósito central do estudo.

2. Referencial teórico

2.1 Teoria do Equilíbrio Pontuado: estabilidade, ruptura e atenção política

A formulação da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) por Baumgartner e Jones (1993) em “Agendas and Instability in American Politics” representa um divisor de águas para o campo das políticas públicas. Essa abordagem surge da insatisfação dos autores em relação aos modelos incrementalistas clássicos que faziam a análise de políticas públicas a partir de ajustes e mudanças graduais, como o proposto por Lindblom (1959).

O grande mérito da TEP está em demonstrar, através de estudos empíricos robustos, como os feitos por Baumgartner, Jones e Mortensen (2014) que analisaram gastos orçamentários nos Estados Unidos, na Bélgica e na Dinamarca, que as políticas públicas têm como característica longos períodos de estabilidade e mudanças incrementais, interrompidos por rupturas transformadoras, que os autores nomearam pontuações. Aprofundando a TEP, True, Jones e Baumgartner (2007) articularam conceitos como atenção política limitada, feedback institucional e dinâmica das agendas, explicando tanto a preservação quanto a perturbação do status quo nos processos decisórios.

O equilíbrio pontuado concebe que a atenção governamental é seletiva e escassa, pois a capacidade cognitiva dos decisores é limitada e o papel das instituições é manter o status quo (Baumgartner et al., 2014; F. G. Brasil et al., 2023). Assim, as instituições trabalham como um sistema de amortecimento, onde as demandas sociais são filtradas tentando dificultar variações conjunturais que gerem mudanças abruptas na agenda pública, operando sob um processo que Baumgartner e Jones denominam de feedback negativo, caracterizado por estabilidade e incrementalismo.

Entretanto, quando novas imagens da política (*policy images*) surgem e se difundem para novas arenas de decisão (*policy venues*), ocorre um destravamento do sistema institucional, surgindo rearranjos estruturais



ARTIGO

significativos. Tal fato pode desencadear mudanças rápidas e bruscas, levando aquela política a entrar no radar da atenção política, o que se entende por feedback positivo, onde uma mudança modesta se torna nitidamente amplificada (True et al., 2007).

A compreensão de imagem da política remete à forma como um tema é construído e percebido na esfera pública (Baumgartner & Jones, 1993; Capella, 2006; True et al., 2007). Uma política pode ser associada a valores positivos, como a justiça social e os investimentos, ou a valores negativos, como o desperdício e os privilégios. Capella (2006) afirma que a *policy image* é baseada em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (tone). Para Baumgartner e Jones (1993), uma rápida mudança nesse tone pode significar mudança da mobilização social em relação à política. Essas construções simbólicas influenciam aqueles que têm o poder decisório e indica qual resposta é mais aceitável.

As arenas decisórias ou arenas políticas (*policy venues*) são os locais institucionais onde as decisões oficiais são tomadas (Capella, 2006). Enquanto algumas arenas decisórias (como órgãos técnicos) favorecem a estabilidade das políticas, outras (como o Congresso Nacional ou a mídia) podem influenciar rupturas fortes reconfigurando atenções e prioridades (Baumgartner e Jones, 1993). Em conjunto com as transformações da *policy image*, o deslocamento da política pelas *policy venues* produz a pontuação, ou seja, a ruptura do equilíbrio (Baumgartner, Jones e Mortensen, 2014; Capella, 2006).

A TEP se distancia do modelo tradicional das teorias decisórias racionais, que necessitam de lógica instrumental e previsível, pois valoriza a complexidade e trata a imprevisibilidade como uma característica-chave, pois não se pode prever o tempo ou os resultados das pontuações (Baumgartner, Jones e Mortensen, 2014). Porém, a Teoria do Equilíbrio Pontuado não descreve apenas oscilações em um cenário de estabilidade. Baumgartner e Jones (1993) enfatizam a dificuldade que grupos desfavorecidos e novas ideias têm em romper os sistemas estabelecidos, pois sua natureza conservadora favorece o status quo. Isso implica uma crítica à racionalidade política moderna, que naturaliza períodos estáveis como sinal de eficiência, mas ignora que essa estabilidade decorre da exclusão de temas e atores do debate público.

Apesar de difundida, a TEP não está isenta de críticas. Autores como Sabatier (2007) argumentam que ela não detalha como as mudanças ocorrem e enfatiza as grandes rupturas, deixando lacunas na explicação dos processos graduais e incrementais que ainda fazem parte da política. Sob outra perspectiva, Howlett (2019), reconhecendo as contribuições da TEP na explicação de mudanças abruptas em processos políticos, enfatiza que a teoria trata a atenção pública de forma abstrata e ampla, sem considerar quais mecanismos de poder realmente influenciam o que vai receber atenção. No Brasil, onde historicamente a atenção governamental é distribuída de acordo com a hierarquia social e política, isso torna-se particularmente evidente.

Aplicar a Teoria do Equilíbrio Pontuado às políticas sociais requer uma análise crítica. Nesta pesquisa, propor que a política de assistência estudantil no Brasil passou por equilíbrio e pontuação possibilita entendê-la não como reflexo da vontade de governos, mas como produto de disputas envolvendo a permanência estudantil, as restrições fiscais, o papel do Estado na democratização da educação superior e um sistema político que oscila entre a promessa e o desmonte das políticas sociais. A seguir, examina-se a trajetória da assistência estudantil à luz dessa teoria, destacando momentos de estabilidade, ruptura e reorganização institucional.

2.2 A trajetória da assistência estudantil no Brasil: entre a expansão e a fragilidade institucional

A política de assistência estudantil no Brasil tem sua trajetória ligada às raízes do ensino público superior, nas décadas de 1920-1930, quando as ações de permanência eram pontuais e elitistas (Dutra & Santos, 2017). Kowalski (2012) distribui essa trajetória em três grandes fases. A primeira estende-se de 1928 até o fim da década de 1980, período marcado pelo elitismo no ensino público superior brasileiro (Costa, 2010). Tal elitismo se refletia nas ações da assistência estudantil, que ainda eram pontuais, fragmentadas e assistencialistas (Kowalski, 2012).

Com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, a educação superior ganhou status de direito social e dever do Estado, iniciando a segunda fase da política, conhecida por ser um período de articulações e



ARTIGO

questionamentos sobre a assistência estudantil (Ribeiro et al., 2025). Para Kowalski (2012), a principal característica desse período é a ampliação do acesso ao ensino superior, com a assistência estudantil ganhando visibilidade institucional crescente. Ainda conforme a autora, essa fase teve contradições, onde, apesar de ações como a ampliação das moradias estudantis e restaurantes universitários, houve limitação de recursos e ausência de financiamento específico, evidenciadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

No fim da segunda fase, os anos 2000 trouxeram mudanças para a assistência estudantil, preparando o terreno para a terceira fase (Kowalski, 2012). A expansão do ensino superior público federal, resultado de políticas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que criou institutos e universidades e culminou na sua interiorização, trouxe a necessidade de políticas estruturadas para a permanência dos discentes (Dutra e Santos, 2017).

Ribeiro et al. (2025) afirmam que o aumento do ingresso de estudantes oriundos de grupos socialmente marginalizados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) tensionou o modelo elitista enraizado nas universidades públicas, levando o Estado a perceber que acesso sem permanência perpetuava desigualdades que as políticas de acesso buscavam mitigar.

Nesse cenário se inicia a terceira fase (Kowalski, 2012), período em que a assistência estudantil sai de uma ação pontual e marginalizada para integrar o processo de democratização da educação. Isso culmina no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) institucionalizado pela Portaria Normativa nº 39 em 2007 e pelo Decreto nº 7.234 em 2010 (Imperatori, 2017; Kowalski, 2012).

Embora algumas ações já fossem executadas nas universidades, como moradia estudantil e restaurante universitário (Kowalski, 2012), o PNAES representou a tentativa de unificação nacional destas medidas. Ao trabalhar áreas como moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e apoio a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação, o programa almejou garantir condições materiais mínimas para evitar que discentes em vulnerabilidade abandonassem os estudos.

Apesar desse avanço, parte da literatura aponta que o PNAES nasceu envolto em tensões estruturais. Para Recktenvald, Mattei e Pereira (2018), a institucionalização da política feita por instrumentos que não por lei, reforçou a fragilidade jurídica do programa, tornando-o suscetível a mudanças conjunturais políticas e contingenciamentos orçamentários. A dependência quase integral do orçamento discricionário do Ministério da Educação (MEC) e a ausência de outras fontes de financiamento expuseram a política a flutuações do cenário macroeconômico e a disputas por orçamento (Back, 2018; Chaves de Oliveira, 2022; A. E. D. Santos & Lira, 2023). Isso mostrou uma ambiguidade em sua consolidação: enquanto contribuía para a expansão do ensino superior, ferramentas necessárias de redistribuição eram restringidas.

Desde a sua institucionalização até meados de 2016, o PNAES se beneficiou do crescimento econômico do país e da priorização das políticas sociais, ampliando os recursos destinados à política. De acordo com o FONAPRACE (2012), o orçamento do PNAES cresceu continuamente, saltando de R\$ 101,2 milhões em 2008 para R\$ 742,7 milhões em 2014, chegando em R\$ 1 bilhão em 2016 distribuídos entre as IFES (Recktenvald et al., 2018).

Porém, a crise fiscal agravada em 2015 e a Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs o teto de gastos públicos, marcaram o início da ruptura do equilíbrio incremental da política. Em 2017, o montante foi reduzido para R\$ 987,4 milhões e, em 2018, para R\$ 957,1 (Chaves de Oliveira, 2022). Apesar de um leve aumento em 2019, nos anos seguintes os recursos caíram a patamares de 7 anos antes (A. E. D. Santos & Lira, 2023). Em 2024, o orçamento chegou a mais de R\$ 1,25 bilhão, mas, apesar do aumento em relação aos últimos anos, ficou abaixo dos orçamentos de 2013 a 2020 em valores reais.

A redução orçamentária pressiona a demanda reprimida da assistência estudantil, prejudicando os alunos que possuem o perfil, mas que não são atendidos pela política, levando ao aumento de abandono e retenção desse público nas universidades (C. C. B. Santos et al., 2021). O PNAES passou a refletir o dilema das políticas sociais

quando enfrentam tempos de austeridade: embora reconhecidamente essencial, se subordina à redefinição das prioridades do Estado, onde a sua imagem oscila entre política de inclusão e gasto não prioritário (Dutra & Santos, 2017; A. E. D. Santos & Lira, 2023).

A trajetória recente da assistência estudantil mostra que, mesmo com novos avanços, como a promulgação da Lei nº 14.914 (2024), que ampliou o escopo do programa, a política permanece dependente de arenas decisórias e narrativas políticas. Isso fica evidente quando a nova lei, ao ser tramitada sem impacto econômico-financeiro direto para a União, traz a fragilidade em seu financiamento, pois amplia a política sem estabelecer novas fontes de receita (Ribeiro et al., 2025).

Ao fim e ao cabo, a evolução da assistência estudantil revela um paradoxo: enquanto a política objetiva reduzir as desigualdades estruturais no ensino público superior, a sua colocação na estrutura do Estado é desigual. A análise da assistência estudantil a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado colabora no entendimento desse paradoxo, compreendendo-a não apenas como resultado de ciclos econômicos e mudanças de governo, mas também como expressão dessas tensões permanentes entre políticas sociais e restrições materiais e simbólicas.

3. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa tem caráter qualitativo (Creswell & Creswell, 2018) e natureza explicativa (Gil, 2023), pois analisa a relação entre variações orçamentárias, rearranjos institucionais e mudanças discursivas atrelados ao PNAES.

O método de pesquisa é o estudo documental (Gil, 2023), com a análise sistemática longitudinal de dados secundários de relatórios oficiais, mensagens presidenciais, bases orçamentárias e documentos de órgãos governamentais e entidades representativas das universidades federais no período de 2007 a 2024. Esse recorte temporal foi definido por 2007 ser o ano de institucionalização do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Portaria Normativa MEC nº 39/2007) e por 2024 representar um marco temporal relevante, com a promulgação da Lei nº 14.914/2024, que sinaliza um processo de reconfiguração institucional após um período de restrição fiscal. O estudo documental se justifica pela trajetória e dados do PNAES estarem bem documentados em portarias, decretos, relatórios técnicos, peças orçamentárias e registros administrativos.

A técnica de coleta de dados consistiu na coleta documental estruturada, entre 25 de novembro e 05 de dezembro de 2025, em fontes públicas oficiais: MEC, Casa Civil, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tesouro Nacional, SIOP, TCU, IFES e ANDIFES. Os documentos foram encontrados em sítios eletrônicos, sem necessidade de solicitação oficial.

A coleta foi complementada pela extração manual dos dados, limpeza, organização e padronização das séries históricas das dotações orçamentárias vinculadas ao PNAES. A organização e padronização foi realizada em pasta específica de excel com cada tipo de documento em uma planilha. Com exceção das dotações orçamentárias, as planilhas foram organizadas identificando-se o ano de cada documento, seu nome, categorias e subcategorias, conforme Quadro 1, além dos trechos dos documentos e uma breve análise, facilitando a escrita da discussão dos resultados.

Quanto à estratégia de análise adotou-se o aporte teórico da Teoria do Equilíbrio Pontuado para reconstruir e analisar o PNAES no período definido. Para isso, adotou-se como modelo a estrutura de análise de conteúdo, na modalidade categorial temática, de Bardin (2011), seguindo três etapas: (i) pré-análise com leitura exploratória, seleção final do corpus documental e definição, de forma apriorística, de três categorias analíticas vinculadas ao aporte teórico (Imagem da Política, Arena Decisória e Padrão de Estabilidade e Mudança); (ii) exploração do material, com a codificação manual e a classificação de trechos conforme as categorias e subcategorias operacionais (ver Quadro 1). Ao todo foram classificados 615 trechos; e (iii) tratamento e interpretação dos dados, com identificação de padrões discursivos, comparação entre períodos e identificação de rupturas discursivas.

Quadro 1 - Categorias e subcategorias analíticas

Categoria central	Definição analítica	Subcategorias operacionais
Imagem da política	Enquadramentos discursivos atribuídos à política	Investimento social/inclusão; Gasto/restrição; Política institucionalizada.
Arena decisória	Locus institucional predominante de formulação e controle da política	Técnico-educacional; Macrofiscal; Legislativa-normativa.
Padrão de estabilidade e mudança	Dinâmica temporal da política ao longo do período analisado	Estabilidade incremental; Ruptura; Reconfiguração.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025

A análise temporal dos dados de orçamento da assistência estudantil foi realizada segundo o período estudado, buscando associar marcos discursivos e/ou normativos às variações orçamentárias¹. Ao integrar as análises documentais e de orçamento busca-se responder se/e quando ocorreu pontuações, se/e como a *policy image* mudou e em qual *policy venue* essa mudança aconteceu.

O corpus documental foi inicialmente mapeado em um amplo conjunto de documentos relacionados à formulação, ao financiamento e à institucionalização da política. Esse universo documental foi organizado em quatro categorias principais, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Corpus documental da pesquisa

Grupo	Documentos	Contribuição
Normativos	Portaria Normativa MEC nº 39/2007; Decreto nº 7.234/2010; Lei 14.914/2024; Leis Orçamentárias Anuais (LOAs); Emenda Constitucional 95/2016.	Base normativa inicial
Políticos-discursivos	Discursos e relatórios de gestão do MEC e do governo federal; Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional; pareceres técnicos das LOAs; pronunciamentos de ministros da Fazenda, Planejamento e Educação; documentos da ANDIFES e do FONAPRACE.	identificação de transformações na <i>policy image</i> e na <i>policy venue</i> .
Arena legislativa e orçamentária	Atas e debates das comissões de orçamento; pareceres dos relatores; debates sobre EC 95/2016; justificativas de vetos; substitutivos do financiamento da permanência estudantil.	Não compuseram o corpus documental final.
Dados orçamentários da Assistência Estudantil de 2007 a 2024	dotação autorizada; dotação atualizada; empenho; liquidação; pagamento.	análise da trajetória financeira da política e corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

¹ Foi construído gráfico com valores reais corrigidos pela inflação do período, com o intuito de possibilitar a análise longitudinal dos dados da maneira mais correta possível.

Apesar de um universo amplo de documentos, nem todos foram utilizados na análise empírica da pesquisa, como os documentos classificados na arena legislativa e orçamentária, que não foram mobilizados em razão de seu caráter altamente técnico e pouco específico em relação à assistência estudantil.

Foram analisados, além dos documentos normativos, os Relatórios de Gestão do Ministério da Educação de 2007 a 2024 (M. da E. Brasil, 2025), as Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional de 2007 a 2024 (P. da R. Brasil, 2025), os Relatórios de Gestão da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes de 2007 a 2024 (Andifes, 2025), as Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias da Andifes de 2007 a 2024 (Andifes, 2025) e os dados orçamentários da assistência estudantil de 2007 a 2024 (M. do P. Brasil, 2025), corrigidos com base no IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (I. B. de G. e E. Brasil, 2025) com cálculos realizados através da Calculadora do Cidadão do Banco Central (B. C. do Brasil, 2025).

Por fim, a Figura 1 apresenta o desenho conceitual que orienta o desenvolvimento desta pesquisa:

Figura 1 – Desenho conceitual da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores, 2025

O modelo se baseia na articulação de três premissas analíticas: a evolução temporal e orçamentária da política, as possíveis transformações na *policy image* e os possíveis deslocamentos das *policy venues*, observados por meio da mudança dos locais institucionais predominantes de formulação e controle da política.

4. Análise e discussão dos resultados

4.1 Equilíbrio incremental expansionista (2007-2015)

O período entre 2007 e 2015 caracteriza-se por um equilíbrio incremental expansionista da assistência estudantil no âmbito federal. De acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, a institucionalização da assistência estudantil em 2007 trouxe avanços e mudanças graduais e cumulativas, apoiadas por uma imagem positiva da política e pela predominância das arenas decisórias técnico-educacionais.



ARTIGO

De forma complementar, a institucionalização e os avanços da assistência estudantil nesse período decorrem da expansão, interiorização e democratização do ensino superior público no Brasil, com destaque sobretudo nos dois primeiros mandatos do presidente Lula.

Nos documentos normativos, como a Portaria nº 39/2007 e o Decreto 7.234/2010, a assistência estudantil é vista como investimento social, ligada à inclusão, à equidade e à redução das taxas de evasão, com uma imagem de política necessária às reformas educacionais em curso naquele momento. Isso fica claro, por exemplo, no início da Portaria de 2007 que considera a

[...] centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal [...] (Brasil, 2007b, p. 1)

As mensagens presidenciais nesse período reforçam esse enquadramento positivo, tratando a expansão das universidades federais e o fortalecimento das políticas de permanência como partes importantes de uma mesma estratégia governamental, como indica o trecho retirado da Mensagem Presidencial do ano de 2008, que diz que

As políticas e ações no campo da educação vêm sendo implementadas [...] tendo como pressuposto que o acesso à educação de qualidade é um direito de todos os cidadãos. Pela educação passam a cidadania [...] a inclusão social e o desenvolvimento sustentado [...] (Brasil, 2008, p. 108)

A análise documental indica que, nesse período incremental expansionista, a assistência estudantil não era objeto de controvérsia na arena fiscal, mas um complemento essencial para a ampliação do ensino superior federal e para a melhoria da eficiência do gasto público, ao aumentar a taxa de alunos formados na graduação. Essa ausência de disputas em seu financiamento reforça que a política era tratada em uma arena mais técnica e bem protegida de conflitos distributivos maiores, levando-a a um crescimento constante de orçamento, como apontaram Recktenvald, Mattei e Pereira (2018) e o FONAPRACE (2012).

A partir disso, nota-se a predominância da arena decisória técnico-educacional, na qual o Ministério da Educação, as Universidades Federais e suas entidades representativas desempenham papel importante na promoção da política. Os Relatórios de Gestão do MEC de 2012 e 2013, por exemplo, apontavam a Secretaria de Educação Superior do MEC como arena técnica central na gestão orçamentária do PNAES. Não que as arenas legislativa-normativa e macrofiscal não fossem relevantes, mas os Relatórios de Gestão da ANDIFES nesse período enfatizam a dimensão operacional da política e mostram que as decisões tomadas na arena técnico-educacional geralmente eram aceitas e aprovadas nas demais arenas, sem questionamento de sua legitimidade ou de seus fundamentos. O Relatório de Gestão da Andifes de 2007-2008, por exemplo, destaca uma

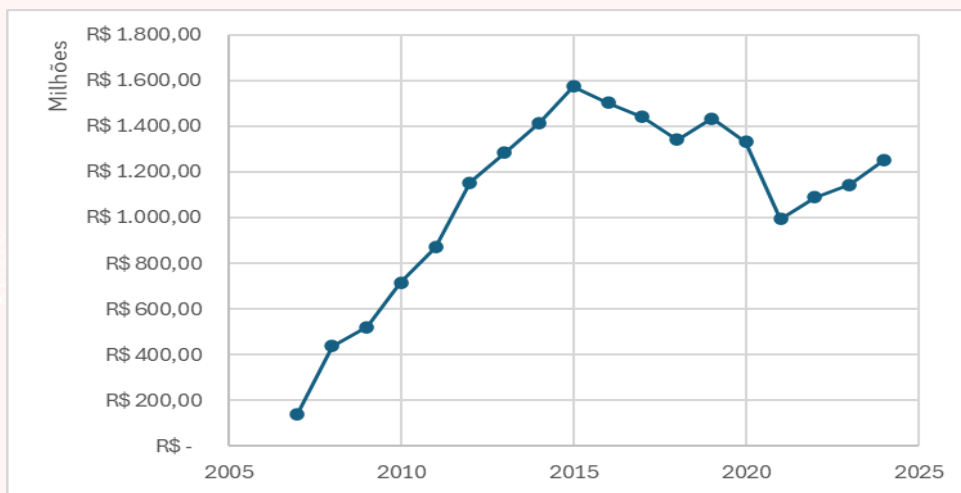
[...] reunião da Diretoria Executiva da Andifes com o ministro da Educação, Fernando Haddad, para tratar do Plano Nacional de Assistência Estudantil da Andifes e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) [...] (Andifes, 2008, p. 19)

Esse acesso aos tomadores de decisão do executivo federal corrobora a importância, centralidade e influência da arena técnico-educacional nesse período incremental expansionista.

Tal padrão é consistente com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, na qual, mesmo em contextos de visibilidade pública crescente, políticas com enquadramento amplamente consensual tendem à estabilidade e crescimento incremental, sem rupturas decisórias significativas (Baumgartner & Jones, 1993).

A trajetória orçamentária da política no período 2007-2015 reforça essa leitura, conforme a figura 2.

Figura 2 – Evolução do orçamento federal da assistência estudantil (2007–2024), em valores reais corrigidos pelo IPCA (ano-base 2024)



Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

Os dados indicam crescimento real contínuo do orçamento da assistência estudantil entre 2007 e 2015, ainda que de forma variada entre os anos. Não se observam oscilações abruptas nem cortes, mas um padrão de incremento gradual positivo. O orçamento, nesse contexto, funciona como evidência empírica do equilíbrio incremental desse período, pois as mudanças ocorrem de forma estável e equilibrada.

Embora esse período apresentasse um padrão incremental, em sua fase final, entre 2013 e 2015, se observavam indícios discursivos e institucionais que sinalizavam uma pontuação iminente. A análise documental indica que, a partir de 2013, termos como “responsabilidade fiscal”, “eficiência do gasto” e “limites orçamentários” aparecem com maior recorrência nos documentos, o que indica um possível deslocamento na imagem e na arena decisória da política.

A Mensagem Presidencial de 2013, por exemplo, trouxe a “urgente questão do financiamento da educação” (Brasil, 2013, p. 19) indicando disputas por recursos nas diferentes arenas. Já o Relatório de Gestão do MEC de 2015 enfatiza que “em relação aos ajustes necessários em decorrência do contingenciamento orçamentário, o MEC buscou preservar seus programas prioritários e ações estruturantes” (Brasil, 2015, p. 126). A Mensagem Presidencial de 2015, embora mencione a preservação das prioridades sociais do governo, argumenta que um limite fora atingido e que se estava “diante da necessidade de promover um reequilíbrio fiscal” (Brasil, 2015, p. 6). Naquele ano foram reduzidos “previamente [...] gastos discricionários” e “1/3 do limite orçamentário de todos os Ministérios” (Brasil, 2015, p. 6), o que deixava o PNAES vulnerável. À luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado, isso pode ser interpretado como feedback negativo que antecede a ruptura do equilíbrio atual.

4.2 Pontuação negativa e mudança de arena decisória (2016-2018)

A partir de 2016, a trajetória da assistência estudantil apresenta características compatíveis com uma pontuação: ruptura forte de um padrão anteriormente estável e incremental (Baumgartner & Jones, 1993). Diferentemente das oscilações normais, a inflexão observada entre 2016 e 2018 decorre da convergência de três fatores centrais do Equilíbrio Pontuado: a alteração da *policy image*, o deslocamento da *policy venue* e a sua materialização no comportamento orçamentário da política.

Conforme ilustrado na Figura 2, o orçamento da assistência estudantil, com crescimento constante até 2015, sofre uma forte retração a partir de 2016, rompendo o ciclo incremental apresentado até então.



ARTIGO

Essa mudança pode ser interpretada como a manifestação de uma reorganização ampla das prioridades governamentais, que já se expressava nos documentos do final do período anterior, e que se amparou na mudança repentina de governo com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, retirando do poder uma coalizão política cuja agenda dava centralidade às políticas sociais, especialmente à educação e à ampliação do acesso ao ensino superior. A entrada uma nova coalizão governante, liderada pelo agora presidente Michel Temer, redefiniu como prioridade as pautas fiscais e programáticas que culminou na Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto dos Gastos Públicos.

Ao limitar o crescimento dos gastos públicos federais por vinte anos, a Emenda do Teto dos Gastos redefiniu a estrutura das decisões sobre as políticas sociais, deslocando o debate da arena técnico-institucional para a arena macrofiscal, liderada pelos órgãos centrais de planejamento e de controle orçamentário. Em 2016, por exemplo, a Mensagem Presidencial ao congresso mencionava a necessidade de reformas nos programas e políticas públicas para adequá-los à nova conjuntura econômica (P. da R. Brasil, 2016). Em 2017, já sob o regime do teto de gastos, a Mensagem Presidencial deu centralidade ao Novo Regime Fiscal, tratando-o como solução para as contas desequilibradas (P. da R. Brasil, 2017).

No plano discursivo, ocorre uma mudança importante da *policy image* da assistência estudantil. Se no período anterior a política era enquadrada como instrumento de democratização do acesso e da permanência, agora ela passa a ser associada, progressivamente, junto com a educação, a narrativas de contenção de gastos, ajuste fiscal e racionalização orçamentária.

O Relatório de Gestão do MEC de 2017 menciona que “o contingenciamento orçamentário ocorrido no exercício de 2017 exigiu adequação na programação orçamentária e na execução de algumas despesas” (Brasil, 2017a, p. 152). Já o Relatório de Gestão da ANDIFES 2017-2018 explana que “os reitores manifestaram grande preocupação com a falta de recursos para a manutenção da assistência estudantil” (Andifes, 2018, p. 18) e que as “consequências vão de obras paralisadas e redução de pessoal [...] a condições insuficientes para a assistência estudantil” (Andifes, 2018 p. 3).

Mesmo os discursos apontando de forma sistemática a importância social da política em questão, a partir de 2016 essa imagem positiva perde o protagonismo perante o discurso macrofiscal. Termos como “equilíbrio das contas públicas”, “sustentabilidade fiscal” e “eficiência do gasto” ganham centralidade, redefinindo a imagem da assistência estudantil de investimento estratégico para despesa passível de compressão.

Essa mudança da *policy image*, segundo Baumgartner e Jones (1993), legitima decisões concentradas e de grande impacto em uma nova *policy venue*, pois a política deixa de contar com a proteção simbólica e passa a ser avaliada sob critérios fiscais. Ao mesmo tempo, diminui-se a *policy venue* composta por atores associados à formulação e à defesa da política, como o MEC, as universidades federais e suas entidades representativas, e aumenta-se as instâncias com poder de veto e menor sensibilidade e conhecimento técnico na educação.

Assim, a pontuação observada em 2016 não decorre exclusivamente da troca de governo e de um novo instrumento fiscal, mas da combinação entre a mudança institucional, a reconfiguração da *policy venue* e a transformação da *policy image*. O comportamento orçamentário no período subsequente reforça essa interpretação evidenciando um padrão de estabilidade em nível inferior ao ciclo expansionista anterior, caracterizando um equilíbrio restritivo, conforme prevê a teoria.

4.3 Estabilidade restritiva e Pandemia de Covid-19 (2019-2022)

A pandemia de Covid-19 poderia desencadear uma nova pontuação na trajetória da política de assistência estudantil, sobretudo pelos graves impactos da crise sanitária na população mais vulnerável, que abrange o público-alvo do PNAES. Porém, a análise documental e o comportamento orçamentário indicam que a pandemia não produziu uma ruptura substantiva no equilíbrio restritivo institucional estabelecido a partir de 2016.

O contexto político institucional contribuiu para a não ocorrência dessa pontuação. A mudança de governo de Michel Temer para Jair Bolsonaro não ocasionou grandes mudanças na agenda programática do governo,



ARTIGO

centralizada no ajuste fiscal e na contenção do gasto público, deixando as políticas sociais sem prioridade na hierarquia decisória, mesmo em contexto pandêmico.

O gráfico da Figura 2 confirma que não houve reversão significativa da trajetória orçamentária restritiva da política no período, mas, no máximo, ajustes pontuais e temporários. Isso não representa uma mudança estrutural da política, característica importante para uma pontuação, mas uma adaptação de uma política submetida a fortes restrições fiscais.

No plano discursivo, mesmo a pandemia reforçando a importância da assistência estudantil para a permanência, a saúde mental e a subsistência dos estudantes, não houve uma redefinição positiva e duradoura da imagem da política. A pesquisa indica a persistência do discurso de excepcionalidade das medidas adotadas e da necessidade de adequação ao regime de austeridade fiscal. Na ata da 140ª Reunião Extraordinária do Conselho Pleno da Andifes de 2021, foi relatado que a Controladoria-Geral da União (CGU), em uma auditoria realizada naquele ano, apurou as ações das universidades federais durante a pandemia. O órgão questionou o pagamento de bolsas estudantis enquanto os calendários acadêmicos estavam suspensos ou substituídos temporariamente pelo ensino remoto; e cobrou a resolução que respaldava a continuidade desses pagamentos (Andifes, 2021). Assim, não houve o entendimento de que as bolsas poderiam mitigar o risco de evasão escolar, que aumentou devido às dificuldades financeiras e à falta de acesso à tecnologia para as aulas online.

A condução das respostas governamentais à pandemia seguiu a lógica macrofiscal do período anteriormente analisado, com predomínio dos órgãos de planejamento e controle, demonstrando que não houve, nesse período, um deslocamento da *policy venue*. Medidas emergenciais foram adotadas em diversas áreas, mas não resultaram na reabertura consistente da arena técnico-institucional nem no fortalecimento decisório dos atores vinculados à política de assistência estudantil.

O caso da pandemia reforça a diferença entre choques exógenos e pontuações. Embora eventos críticos sejam capazes de aumentar a atenção sobre uma política, sua capacidade de causar mudanças estruturais depende igualmente de mudanças na *policy image* e na *policy venue*, segundo Baumgartner e Jones (1993). Sem essas condições atendidas, como observado na assistência estudantil, o choque será absorvido pelo equilíbrio vigente, apesar do forte apelo social e institucional.

4.4 Nova lei, reconfiguração institucional e pontuação positiva? Sinais ambíguos no período 2023–2024

A partir de 2023 há indícios de reorientação da assistência estudantil, associados à alternância de coalização governante nas eleições de 2022, onde o governo de Jair Bolsonaro deu lugar ao de Luiz Inácio Lula da Silva, e à retomada do papel do Estado na promoção do ensino superior público.

Esse contexto político poderia resultar em uma pontuação positiva na política, pois a assistência estudantil, conforme a análise documental, retorna à agenda educacional federal e é revalorizada simbolicamente. A Mensagem Presidencial de 2023 dá indícios disso, ao afirmar que o teto de gastos “teve efeitos destrutivos sobre as políticas sociais, ao mesmo tempo que se tornou absolutamente inócuo como instrumento de controle fiscal” (Brasil, 2023, p. 10) e propor a retomada da expansão de vagas nas redes federais “com medidas consistentes para garantir a permanência dos estudantes” (Brasil, 2023, p. 11). Contudo, a análise documental e orçamentária sugere um processo ainda incompleto e ambíguo.

Documentos mais recentes indicam uma reconstrução parcial da *policy image*, associando novamente a política à garantia do direito à educação, à redução das desigualdades e à democratização do ensino superior, tentando dissociá-la dos discursos macrofiscais. A Mensagem Presidencial de 2024 enfatiza que a “bolsa permanência para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, indígenas e quilombolas contou com reajuste entre 55% e 75%” (Brasil, 2024, p. 39), reforçando a imagem da assistência estudantil como ferramenta de equidade, focada em grupos historicamente marginalizados. O Relatório de Gestão do MEC de 2023 destaca o valor reajustado em 40% das bolsas de estudos e pesquisa para mestrado e doutorado (M. da E. Brasil, 2023), dando destaque à pós-graduação, que viria a ser contemplada na lei de instituição da Política Nacional de Assistência Estudantil.



ARTIGO

A referida Lei 14.914/2024 também representou um avanço institucional importante, dando maior relevância e densidade normativa à assistência estudantil, antes regida por um decreto, mas que apresenta a primeira ambiguidade: a política foi expandida, mas sem aumentos de investimentos.

Essa ambiguidade se reflete no comportamento orçamentário do período 2023-2024. Conforme mostra a Figura 2, o orçamento não sustenta uma ruptura com o equilíbrio restritivo instaurado a partir de 2016. Apesar dos esforços de recomposição orçamentária e mesmo o aumento dos recursos da política nos anos recentes, os documentos indicam que os níveis de financiamento permanecem condicionados por limites fiscais. Ao observar o gráfico (Figura 2), os níveis de financiamento de 2023 e 2024 se assemelham aos de 2013 e 2014. Assim, a trajetória orçamentária sugere uma mudança moderada e não uma pontuação propriamente dita.

A *policy venue* dominante continua influenciada por condicionantes macrofiscais. Ainda que o Ministério da Educação tenha reassumido “seu papel de coordenar e apoiar as políticas e os programas educacionais no País” (Brasil, 2024, p. 30) e as universidades federais tenham recuperado espaço no debate público, tendo voz para pleitear “urgência na recomposição do orçamento previsto para 2024” (Andifes, 2024, p. 14), as decisões sobre a política são tomadas segundo diretrizes de equilíbrio fiscal e controle orçamentário, sobretudo com o Novo Arcabouço Fiscal. Assim, não se vislumbra, em 2024, um deslocamento definitivo da arena de decisão para o campo técnico-educacional, algo importante para uma pontuação, segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

O período 2023-2024 se apresenta como um momento de disputas entre imagens e arenas, no qual há esforços de revalorização normativa e simbólica da assistência estudantil, em meio à persistência da estrutura de desvalorização herdada do ciclo anterior. Trata-se de um processo aberto, que depende da capacidade dos atores envolvidos em alterar de forma duradoura a *policy image* e a *policy venue* da assistência estudantil.

Considerações finais

Este artigo analisou a trajetória da política de assistência estudantil no ensino superior federal do Brasil no período de 2007 a 2024 sob a lente da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), buscando compreender em que medida as mudanças observadas em seu desenho institucional, em sua imagem e em seu financiamento podem ser explicadas por dinâmicas de estabilidade incremental e mudanças drásticas. A partir de um estudo longitudinal, com análise documental e orçamentária, identificou-se os momentos de equilíbrio, de pontuação e de acomodação institucional da política.

Os resultados da pesquisa indicam que a lente teórica escolhida apresenta boa capacidade de compreender a dinâmica da assistência estudantil desde a sua institucionalização, em 2007. A análise dessa trajetória entre 2007 e 2024 demonstra um padrão compatível com a proposta da TEP. O período inicial é marcado por um longo período de estabilidade incremental, com imagem positiva e centralidade da arena técnico-institucional. Esse período é seguido por uma ruptura abrupta em 2016, associada à mudança na *policy image* dominante, ao deslocamento da *policy venue* para o campo macrofiscal e à materialização desses processos pela mudança negativa no financiamento.

Dentre os achados, é relevante observar que o evento crítico da pandemia de Covid-19, embora tenha intensificado a atenção pública sobre a política, não alterou estruturalmente o equilíbrio restritivo instaurado, reforçando a diferença entre choques exógenos e pontuações, o que desafia de claramente a literatura que associa esses choques exógenos a oportunidades de mudança.

Já o período 2023-2024 apresenta sinais ambíguos de reorientação, em que há avanços normativos e discursivos, mas com a persistência de restrições fiscais e institucionais, tornando uma pontuação positiva inconclusiva. Esses achados reforçam que a dinâmica da assistência estudantil no ensino público federal no Brasil está relacionada à interação entre imagens, arenas e regimes institucionais.

O artigo traz como contribuição teórica a utilidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado para a análise de políticas sociais em contextos de forte restrição fiscal, mostrando que alterações bruscas de orçamento tendem a



ARTIGO

ser precedidas de mudanças na *policy image* e na *policy venue*. Empiricamente, a pesquisa contribui para a sistematização longitudinal de dados documentais e orçamentários da assistência estudantil, especialmente ao longo de seu período institucionalizado. Para implicações práticas, os achados indicam que gestores públicos devem se atentar não apenas à alocação orçamentária, mas também à narrativa pública que cerca a política, investindo em comunicação estratégica e em articulação institucional para sustentar a sua legitimidade.

Como limitações da pesquisa, destaca-se a opção pela análise baseada exclusivamente em documentos e dados secundários, limitando a captura de percepções e estratégias dos atores envolvidos no processo decisório. Além disso, o período de análise se limitou ao período institucionalizado da política, impedindo a análise de equilíbrios e pontuações que possam ter ocorrido antes disso. Pesquisas futuras podem incorporar esse período anterior, avançando na utilização de entrevistas com gestores, parlamentares e representantes das instituições federais de ensino superior, além de aprofundar a análise por meio de comparações com outras políticas sociais submetidas a regimes fiscais, utilizando a TEP de forma comparativa.

Em resumo, os achados sugerem que a sustentabilidade da política depende menos de ajustes incrementais pontuais e mais da capacidade dos atores envolvidos de fortalecer sua imagem pública e de disputar os espaços institucionais onde as decisões são tomadas. Essa constatação possui implicações relevantes para o debate acadêmico e para a formulação e gestão de políticas públicas voltadas à democratização do ensino público superior.

Referências:

- Andifes, A. N. dos D. das I. F. de E. S. (2008). *Relatório de Gestão 2007–2008*.
- Andifes, A. N. dos D. das I. F. de E. S. (2018). *Relatório de Gestão 2017-2018*.
- Andifes, A. N. dos D. das I. F. de E. S. (2021). *Ata da 140ª reunião extraordinária do Conselho Pleno da Andifes*.
- Andifes, A. N. dos D. das I. F. de E. S. (2024). *Relatório de Gestão 2023-2024*.
- Andifes, A. N. dos D. das I. F. de E. S. (2025). *Transparência*. <https://www.andifes.org.br/transparencia/>
- Back, L. B. (2018). Assistência estudantil: da formalização aos desafios na consolidação do direito. *Revista Educação Online*, 32–52.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Baumgarten, L. (2022). *Os efeitos da política de austeridade fiscal no orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil entre os anos de 2015 e 2021*. Universidade de Brasília - UnB.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2014). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. Em P. A. Sabatier & C. M. Weible (Orgs.), *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Brasil, B. C. do. (2025). *Calculadora do cidadão*. <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>
- Brasil, F. G., PERES, U. D., MACHADO, G. S., & GARCIA, F. J. M. (2023). Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). *Revista de Administração Pública*, 57(5). <https://doi.org/10.1590/0034-761220220394>
- Brasil, I. B. de G. e E. (2025). *IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>
- Brasil, M. da E. (2015). *Relatório de Gestão 2015*.



- Brasil, M. da E. (2017). *Relatório de Gestão 2017*.
- Brasil, M. da E. (2023). *Relatório de Gestão 2023*.
- Brasil, M. da E. (2025). *Processo de Contas Anuais — Ministério da Educação*.
<https://www.gov.br/mec/pt-br/processo-de-contas-anuais>
- Brasil, M. do P. (2025). *Painel do Orçamento Federal - SIOP*.
https://www1.siop.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06
- Brasil, P. da R. (2008). *Mensagem ao Congresso Nacional 2008*.
- Brasil, P. da R. (2013). *Mensagem ao Congresso Nacional 2013*.
- Brasil, P. da R. (2016). *Mensagem ao Congresso Nacional 2016*.
- Brasil, P. da R. (2017). *Mensagem ao Congresso Nacional 2017*.
- Brasil, P. da R. (2023). *Mensagem ao Congresso Nacional 2023*.
- Brasil, P. da R. (2024). *Mensagem ao Congresso Nacional 2024*.
- Brasil, P. da R. (2025). *Mensagem ao Congresso Nacional*.
<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional>
- Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 25–52.
- Chaves de Oliveira, O. (2022). O Desafio da Permanência Estudantil em Tempos de Crise. *Revista Internacional Educon*, 3(1), e22031017. <https://doi.org/10.47764/e22031017>
- Costa, S. G. (2010). *A equidade na Educação Superior: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil* [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. David. (2018). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (5ª ed). Penso.
- Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, Legislation 6.096, Presidência da República (2007).
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm
- Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, Legislation 7.234, Presidência da República (2010).
- Dias, C. E. S. B. (2021). *O apoio pedagógico no campo da assistência estudantil no contexto da expansão do ensino superior no Brasil* [Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas].
<https://orcid.org/0000-0001-8156-4278>
- Dias, C. E. S. B., & Sampaio, H. (2020). Serviços de apoio a estudantes em universidades federais no contexto da expansão do ensino superior no Brasil. Em P. A. de M. Brito & J. R. de M. Brito (Orgs.), *Os serviços de apoio pedagógico aos discentes no ensino superior brasileiro* (p. 27–60). Pedro & João Editores.
- Dias, C. E. S. B., & Sampaio, H. (2023). The development of student assistance as a scientific field. *Cadernos de Pesquisa*, 53. <https://doi.org/10.1590/1980531410516>
- 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*, 25(94), 148–181.
<https://doi.org/10.1590/S0104-40362017000100006>
- Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, Legislation 95, Presidência da República (2016).
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm
- Fonaprace, F. N. de P. de A. C. e E. (2012). *Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares*. ANDIFES. <http://www.mec>
- Gil, A. C. (2023). *Como elaborar projetos de pesquisa* (7ª ed). Atlas.



ARTIGO

- Howlett, Michael. (2019). *Designing public policies: principles and instruments*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Imperatori, T. K. (2017). A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. *Serviço Social & Sociedade*, 129(129), 285–303. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.109>
- Kowalski, A. V. (2012). *Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos* [Tese de Doutorado]. PUCRS.
- Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, Legislation 12.711, Presidência da República (2012). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm
- Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, Legislation 14.914, Presidência da República (2024). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14914.htm
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, Legislation 39, Ministério da Educação (2007). https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf
- Recktenvald, M., Mattei, L., & Pereira, V. A. (2018). Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 23(2), 405–423. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772018000200008>
- Ribeiro, M. B. de O., Santos, E. H. M., Mendes, R. de O., Barbosa, M. A. L., Oliveira, C. S. de S., & Lopes, F. A. S. de M. (2025). A política nacional de assistência estudantil no Brasil: uma análise comparativa entre o decreto nº 7.234/2010 e a lei nº 14.914/2024. *Revista Serviço Social em Perspectiva*, 9(2), 342–371. <https://doi.org/10.46551/rssp202536>
- Sabatier, P. A. (2007). Theories of the Policy Process: Perspectives, Concepts, and Tools. Em P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the Policy Process* (2º ed, p. 3–17). Westview Press.
- Santos, A. E. D., & Lira, T. S. V. (2023). Crise, recrudescimento do neoliberalismo e seus reflexos no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). *O Social em Questão*, 1, 261–286.
- Santos, C. C. B., Abrantes, P. P. M. de, & Zonta, R. (2021). LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: DESAFIOS À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UNB EM TEMPOS DE PANDEMIA. *Cadernos Cajuína*, 6.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. Em *Theories of the Policy Process*. Westview Press.