

# A AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)

Álison de Almeida Santos<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo identificar como ocorre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em diferentes instituições de ensino superior. Nesse sentido, pretende-se trabalhar as hipóteses de existência ou não de instrumentos capazes de avaliar a política nas instituições, com foco no alcance dos objetivos previstos no decreto que instituiu o PNAES. O referencial teórico centra-se na definição de políticas públicas e na abordagem do ciclo de políticas, destacando principalmente o estágio da avaliação. A análise foi desenvolvida através de uma pesquisa bibliográfica, realizada a partir de estudos de caso publicados entre os anos de 2013 e 2015. A partir da análise desses estudos, foram encontradas algumas fragilidades e ausência de instrumentos efetivos de monitoramento e avaliação da política nos contextos considerados. Diante disso, torna-se necessária a elaboração de eixos e indicadores capazes de subsidiar as avaliações como instrumentos importantes para o aprimoramento das ações desenvolvidas no âmbito da política.

**Palavras-chave:** políticas públicas; monitoramento e avaliação; assistência estudantil.

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foi instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, no âmbito das instituições federais de ensino superior, tendo como objetivos democratizar as condições de permanência dos estudantes, reduzir as taxas de retenção e evasão, promover a inclusão social através da Educação, dentre outros. Através desse programa, o Ministério da Educação (MEC) financia as ações de assistência estudantil, por meio de repasse financeiro específico às instituições.

As ações de assistência estudantil previstas no Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, abrangem áreas essenciais para a permanência do estudante no ensino superior, tanto quanto à satisfação de necessidades básicas, como moradia, alimentação e transporte, quanto ao suporte psicopedagógico, nos termos do art. 3º, §1º, do referido decreto.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Técnico-Administrativo em Educação na UFJF.

Considerando os objetivos previstos no instrumento que regulamenta a política de assistência estudantil e o caráter limitado dos recursos públicos destinados ao programa (financeiros e humanos), torna-se relevante discutir a necessidade de monitoramento e avaliação da política, tanto em nível local quanto nacional, através da elaboração de metas e indicadores educacionais que forneçam subsídios para o aprimoramento da política.

Nesse sentido, a presente pesquisa propõe-se a investigar o Programa Nacional de Assistência Estudantil, com foco na avaliação da política, visando responder ao seguinte questionamento: Como ocorre a avaliação da política de assistência estudantil no âmbito das instituições de ensino superior e de que forma ela poderia ser desenvolvida ou aprimorada?

A partir do desenvolvimento da pesquisa, pretende-se trabalhar as hipóteses de existência ou não de instrumentos capazes de avaliar a política nas instituições, com foco no alcance dos objetivos previstos no decreto que instituiu o PNAES. Além disso, pretende-se discutir os principais fatores que dificultam a avaliação da política e propor estratégias de acompanhamento e monitoramento da política em âmbito institucional.

Diante do exposto, a pesquisa tem como objetivo geral identificar como ocorre a avaliação da política de assistência estudantil em diferentes instituições, a partir de uma pesquisa bibliográfica, realizada a partir de estudos de caso publicados entre os anos de 2013 e 2015. Pretende-se, ainda, a partir das propostas desses autores, fazer considerações acerca dos eixos e indicadores e a serem considerados nas avaliações.

Este trabalho está estruturado em duas seções. Primeiramente, descreve-se os conceitos de políticas públicas, destacando a abordagem do ciclo de políticas públicas e o estágio da avaliação. Em seguida, passa-se a discutir o PNAES, com foco nos estudos acerca do monitoramento e avaliação do programa.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS TEÓRICAS**

As políticas públicas podem ser compreendidas como o espaço de atuação dos governos no sentido de promover ações de interesse da coletividade ou de grupos/setores específicos. Dye (2013) define política pública como a decisão dos governos em fazer ou deixar de fazer algo, ou seja, compreende a ação ou omissão do Poder Público. De forma abrangente, as políticas públicas podem regular o comportamento dos indivíduos, organizar o funcionamento do Estado, distribuir benefícios, instituir tributos ou realizar todos esses intentos ao mesmo tempo (DYE, 2013).

Souza (2007) aponta que existem algumas críticas às concepções de políticas públicas centradas na atuação dos governos e na solução de problemas, uma vez que elas se esquecem de considerar o debate existente entre diferentes instituições e grupos, que constitui a essência do processo decisório. Em relação ao papel dos governos, Souza (2007) afirma que não se deve considerar o Estado como dotado de uma autonomia absoluta, nem mesmo como refém das pressões dos grupos de interesse, mas como ente que possui uma “autonomia relativa”, tendo seu espaço próprio de atuação, que é influenciado por forças internas e externas em cada contexto específico.

De acordo com Sabatier (1999), o processo de formulação de políticas públicas inclui a maneira pela qual os problemas chegam ao governo para solução, a proposição e seleção de alternativas e soluções para os problemas e como essas soluções são implementadas, avaliadas e revistas.

Nesse sentido, Parsons (1995) afirma que a tomada de decisão permeia todos os processos que compõem o ciclo de políticas. As decisões ocorrem desde a escolha do que fazer diante de um problema e das estratégias para formação da agenda, passam pelas opções a serem consideradas na implementação da política, até a escolha das formas e objetivos da avaliação. O autor destaca ainda que ela ocorre em diferentes arenas e níveis institucionais.

Neste trabalho, discute-se especificamente a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com foco nas alternativas e escolhas acerca do monitoramento e avaliação dos resultados da política em âmbito institucional.

Considerando o escopo deste trabalho, nesta seção será abordado o modelo do ciclo de políticas públicas, a partir de autores como Kingdon (2006a; 2006b), Souza (2007), Menicucci (2007) e Condé (2012) e, em seguida, a importância da avaliação enquanto um dos estágios do modelo apresentado, tendo como base os estudos de Dye (2013), Weiss (1998), Figueiredo e Figueiredo (1986) e Condé (2012).

## **2.1 O modelo do ciclo de políticas públicas**

O ciclo de políticas públicas pode ser compreendido como um modelo que considera os diferentes processos ou estágios que envolvem a concretização das ações previstas por uma política pública. De acordo com Souza (2007, p. 74), nesta perspectiva, a política pública é considerada “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”.

Cabe ressaltar que esses estágios não representam uma estrutura linear, formada por momentos independentes, mas que se entrelaçam e apontam para um processo dinâmico e contínuo dentro de um contexto que envolve uma complexidade de instituições, atores e interesses envolvidos. De acordo com Souza (2007, p. 74), “o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

A estrutura do ciclo é apresentada de diferentes formas na literatura, mas que guardam semelhança em relação à essência de cada estágio considerado e ao encadeamento lógico dos processos. Condé (2012) apresenta a estrutura do ciclo de políticas públicas a partir das seguintes “fases”: a) formação da agenda, b) formulação e decisão, c) implementação e d) monitoramento e avaliação, que passamos então a considerar para discutir o modelo em questão.

Segundo Kingdon (2006a, p. 222), agenda é “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. A formação da agenda, portanto, está relacionada à forma como um tema ou problema ganha relevância e passa a ser foco de atenção dos governantes, dentro de um universo de possibilidades.

A agenda (predominantemente mas não exclusivamente governamental) é uma “lista” de questões (*issues*) relevantes e conduzidas pelo poder constituído. Nem tudo vai para seu domínio. Para ganhar relevância, o problema a ser solucionado geralmente atende a algumas condições, a saber: o interesse do governo eleito e/ou sua capacidade para mobilizar ações e grupos externos; resulte de uma crise que demande solução mais imediata sem aumentar o problema; seja resultado do aproveitamento de uma janela de oportunidade (*window opportunity*), que pode ser derivada de uma crise, de uma situação dramática ou da abertura de espaço sobre um tema que antes não se apresentava (CONDÉ, 2012, p. 85).

A partir do momento em que uma questão entra na agenda, passa-se então a considerar as possíveis alternativas e soluções, dando início ao processo de formulação das alternativas. Segundo Kingdon (2006b, p. 225), “o processo de especificação de alternativas restringe o grande conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor, a partir do qual as escolhas são realmente efetuadas”.

Os estágios pré-decisórios até então descritos (formação da agenda e especificação de alternativas) são bastante complexos e envolvem uma variedade de atores, arenas e instituições (governamentais ou não), além de estarem presentes em diferentes níveis de atuação dos governos, conforme sinaliza Kingdon (2006b) em relação à existência de temas mais gerais e outros mais específicos, dependendo do contexto considerado.

A partir das alternativas consideradas, passa-se então ao momento de decisão sobre as ações a serem implementadas e a construção do desenho da política. Segundo Menicucci (2007, p. 305), “a implantação de uma política exige decisão e iniciativa governamental, e instrumentos para efetivá-la, entre os quais a disponibilidade de recursos financeiros e suporte político organizado”.

O estágio da implementação consiste no momento em que a política é colocada em prática, sendo constantemente influenciada pelos agentes responsáveis pelas ações previstas e estando sujeita a diversos fatores que possam comprometer o atingimento dos seus objetivos. Menicucci (2007) aponta a crítica de diversos autores à visão compartimentada dos processos que compõem o ciclo de políticas públicas, uma vez que os problemas verificados na implementação muitas vezes estão relacionados aos estágios anteriores, sendo importante considerar a interação entre os processos de formulação, implementação e avaliação.

Decidida a política, ela deve ser monitorada para o conhecimento sobre se o previsto vem sendo executado e, finalmente, ela pode (ou deveria) ser avaliada *ex post* para conhecer seus parâmetros e resultados, seus indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, por exemplo (CONDÉ, 2012, p. 81).

A partir dessa perspectiva e considerando a importância do monitoramento e avaliação das políticas públicas, a seguir serão discutidos especificamente esses processos, tendo em vista que constituem o foco deste trabalho.

## **2.2 Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**

Segundo Dye (2013), a análise de políticas públicas envolve três dimensões: descrição da ação do governo, ou seja, da própria política pública, identificação das causas dessa ação ou quais fatores foram determinantes para o desenho da política e identificação das consequências ou resultados produzidos por ela na prática.

Esta última dimensão apontada pelo autor aproxima-se da etapa de monitoramento e avaliação, considerada a partir da estrutura do modelo do ciclo de políticas públicas discutido na seção anterior. Weiss (1998) define avaliação como uma análise sistemática do funcionamento e/ou dos resultados de um programa ou de uma política pública específica, estabelecendo parâmetros de comparação de acordo com as expectativas consideradas, com o objetivo de fornecer subsídios para o aperfeiçoamento das suas ações.

Em relação ao foco de investigação na avaliação, Weiss (1998) destaca que algumas avaliações concentram-se em estudar a forma como a política é conduzida, buscando observar,

por exemplo, se o que foi previsto em seu desenho está sendo realizado na prática. Outras têm como foco verificar os resultados e efeitos da política entre seus destinatários, ou seja, identificar se o que era esperado realmente foi atingido. Ainda, é possível que uma avaliação tenha ambas as finalidades, dependendo dos métodos e instrumentos utilizados, que podem ser quantitativos ou qualitativos.

Figueiredo e Figueiredo (1986) classificam as pesquisas de avaliação como orientadas para a análise de processos ou de impactos de uma política. A avaliação de processos tem como objetivo verificar a conformidade da implementação com as diretrizes e metas propostas. Nesse sentido, ela permite o monitoramento das ações que devem produzir os efeitos esperados. A avaliação de impactos, por sua vez, concentra-se nos efeitos sobre o público-alvo, buscando estabelecer uma relação de causalidade entre a política e os resultados observados (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, p. 111).

Condé (2012), por sua vez, ao discutir o modelo do ciclo de políticas públicas, apresenta o estágio de monitoramento e avaliação, apontando as finalidades de cada um desses processos estreitamente relacionados.

Por que monitorar? A resposta mais simples e verdadeira é: porque se deve acompanhar a implementação para verificar o cumprimento das ordenações e corrigir erros. Por que avaliar? Novamente, a resposta mais direta é: porque o investimento público realizado em uma política deve ser verificado quanto ao atendimento de suas metas, objetivos, alcance, eficiência, eficácia e efetividade (CONDÉ, 2012, p. 95-96).

Retornando ao conceito de avaliação proposto por Weiss (1998), cabe destacar o propósito da avaliação de contribuir para a melhoria da política. Nesse sentido, Weiss (1998) afirma que a avaliação deve ser desenvolvida com o objetivo de subsidiar o aprimoramento das ações e uma melhor alocação dos recursos. Dessa forma, a avaliação pode indicar necessidades de ajustes nos estágios anteriores do ciclo da política pública, dentro da perspectiva de interação entre eles discutida na seção anterior, fornecer parâmetros de ações bem-sucedidas em determinados aspectos ou apontar ações que não devem prosperar. Segundo Condé (2012, p. 96), “uma boa avaliação de políticas é *policy oriented*, ou seja, permite corrigir o andamento do processo. Aponta mudanças e indica novas ações”.

Weiss (1998) afirma que diferentes atores podem ter interesse na avaliação de determinada política ou programa, tais como organizações ou pessoas que financiam os programas (agências de fomento, parlamentares, dentre outros), instituições ou órgãos com a função de supervisionar ou fiscalizar a sua execução, gestores de determinado projeto ou programa e até mesmo os próprios avaliadores.

Esses interesses, ainda segundo Weiss (1998), podem ser explícitos ou não, e muitas vezes fundamentos em razões menos legítimas, tais como a utilização da avaliação para postergar uma decisão, para se esquivar de possíveis divergências de opiniões, para legitimar uma decisão que já se sabe que será tomada, para autopromoção através da visibilidade dos resultados de uma política que acredita ser de sucesso, entre outras.

Condé (2012) afirma que, preferencialmente, a avaliação deve ser conduzida por indivíduos não envolvidos no seu processo de implementação, entretanto, pondera que uma atuação totalmente imparcial do avaliador seria um ideal quase impossível.

Como indicação, seria desejável que a avaliação não seja conduzida pela gestão encarregada de implementação ou por um corpo técnico “interno” ao processo. Seria muito mais interessante tê-la conduzida por “fora”, por organismo ou agência que não implementa. Claro, sem ingenuidade, é preciso considerar que equipes de avaliação também operam com preferências e interesses. Por isso, é muito importante que o desenho da avaliação não seja produzido no momento e entregue aos próprios avaliadores *ex post*, mas já contenha indicadores claros a conferir e caminhos a considerar. Isso limita, mas não garante, claro, a independência pura do avaliador, que de resto é inexistente (CONDÉ, 2012, p. 96).

Apesar da necessária observação do autor, é importante considerar que a avaliação interna da implementação de uma política também deve ser considerada como uma estratégia importante para a coleta e sistematização de informações que permitam acompanhar e monitorar as ações desenvolvidas, assim como ocorre na avaliação com motivação instrumental descrita por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 110), que tem como objetivo “constatar, por um lado, o processo de produção do produto esperado, quanto ao volume e à qualidade, e, por outro, controlar os seus impactos”.

Nesse sentido, os objetivos, os critérios e o desenho da avaliação devem ser bem definidos para evitar possíveis distorções e a prevalência de interesses ocultos. Na próxima seção, discutiremos a avaliação da política de assistência estudantil, descrevendo brevemente os propósitos da política e, em seguida, apresentando estudos que retratam diferentes contextos institucionais e propõem estratégias de avaliação.

### **3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO**

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foi implementado a partir do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, sendo destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial nas instituições federais de ensino superior, com a finalidade de ampliar as condições de permanência desses estudantes.

Art. 2º São objetivos do PNAES:

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

De acordo com o artigo 3º, parágrafo 1º, do referido decreto, as ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas nas áreas de moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acessibilidade. Por meio do PNAES, o Governo Federal repassa recursos às instituições federais de ensino superior para o desenvolvimento dessas ações.

O PNAES tem como público prioritário estudantes oriundos da rede pública de ensino ou com renda per capita familiar mensal inferior a 1,5 salários mínimos, nos termos do art. 5º, do Decreto nº 7.234/2010. Cabe destacar que o limite de renda previsto para a política de assistência estudantil coincide com o estabelecido para a política de ações afirmativas, correspondendo ao menos a 25% dos ingressantes nas instituições, conforme definido pela Lei nº 12.711/2012.

A democratização do acesso ao Ensino Superior, especialmente a partir da implementação das políticas de ações afirmativas e da expansão das vagas pelo Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), impõe às instituições o desafio de promover condições de permanência para os estudantes.

Em razão dos objetivos da política de assistência estudantil, previstos no seu marco regulatório, passamos então a discutir o cenário observado em algumas instituições, a partir de estudos de caso que abordam a avaliação do PNAES.

### **3.1 Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Estudantil**

Nesta seção, serão apresentados alguns estudos de caso que analisam o PNAES em diferentes contextos institucionais. Os trabalhos aqui utilizados como referência foram selecionados a partir de uma pesquisa bibliográfica acerca da avaliação no âmbito da política, privilegiando os estudos mais recentes e que enfatizavam o monitoramento e avaliação da política em âmbito institucional.

A maior parte dos trabalhos encontrados na literatura se concentrava em avaliar a política, apontando seus resultados em cada contexto investigado, tais como número de alunos atendidos, recursos financeiros destinados ao programa e rendimento acadêmico dos estudantes. No entanto, neste trabalho daremos enfoque às estratégias institucionais de

avaliação, ou seja, de que forma as instituições de ensino superior têm desenvolvido ações que permitam avaliar internamente a política, de forma a subsidiar o aprimoramento da sua implementação. Considerando o foco deste estudo, foi realizado um recorte do referencial teórico, com o objetivo de responder ao questionamento proposto.

Nesse sentido, analisamos os principais achados dos estudos realizados por Carvalho (2013), Penha (2015) e Pinto (2015) acerca da avaliação nos contextos investigados. O primeiro trabalho foi desenvolvido no contexto da Universidade Federal de Lavras, o segundo na Universidade Federal de Pernambuco e o terceiro na Universidade Federal de Juiz de Fora. Apesar de serem de estudos de caso realizados em contextos específicos, o que a princípio dificulta a generalização dos seus resultados, as principais conclusões apontam importantes elementos em comum acerca das fragilidades na avaliação da política.

Carvalho (2013) concentra seu estudo na avaliação dos resultados da política no âmbito da Universidade Federal de Lavras, localizada no sul do estado de Minas Gerais, apresentando dados sobre rendimento escolar e evasão dos estudantes atendidos. Entretanto, a autora tangencia alguns aspectos institucionais que dificultaram a própria coleta de dados da pesquisa, concluindo que as informações relativas ao PNAES não estavam sistematizadas e havia pouco preparo institucional para o uso desses dados com o objetivo de avaliar os resultados da política. Entre os aspectos observados, a autora destaca a ausência de levantamento e controle dos dados referentes à política, bem como de um sistema de informações que fosse capaz de fornecer dados gerenciais para a avaliação da política. Nesse sentido, essas fragilidades devem ser consideradas para que a instituição possa desenvolver uma política interna de avaliação, conforme destacado nos outros estudos analisados a seguir.

O estudo de caso realizado por Pires (2015) tem como foco o monitoramento e avaliação do PNAES no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco – Campus Vitória de Santo Antão. Dentre os principais aspectos que dificultam a avaliação da política na instituição, Pires (2015) aponta os entraves no gerenciamento de arquivos e informações relativas aos bolsistas e a existência de um banco de dados carente de informações importantes como perfil do aluno e dados sobre desempenho acadêmico.

Pires (2015) menciona ainda as recomendações feitas pela Controladoria Geral da União (CGU), que constam no Relatório de Gestão da UFPE do ano de 2013. Entre as recomendações, destaca-se a necessidade de criar instrumentos que permitam a avaliação da política apontada na auditoria realizada pelo órgão, tais como estabelecimento de metas e indicadores que permitam o monitoramento e avaliação da política, elaboração de relatório gerencial para

avaliação dos resultados das ações, avaliação das causas de insucesso (retenção/evasão) e desenvolvimento de sistemas de informações capazes de auxiliar nesse processo (PIRES, 2015).

Além das fragilidades apontadas pela CGU, Pires (2015) destaca também a insuficiência de recursos humanos lotados na Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (PROAES) como outro fator apontado nas entrevistas realizadas como dificultador para o desenvolvimento de estratégias efetivas de avaliação. Este fator também foi observado por Pinto (2015), na análise de outro contexto institucional.

Pinto (2015) analisa a política de assistência estudantil no contexto da Universidade Federal de Juiz de Fora, localizada na zona da mata mineira, também com foco no monitoramento e avaliação. A autora aponta que não foram identificados mecanismos de monitoramento e avaliação da política em normativos internos da instituição. Apesar disso, nas entrevistas realizadas, um dos atores envolvidos diretamente na execução e acompanhamento da política mencionou que o acompanhamento é realizado em alguns aspectos.

Dois entrevistados alegaram com firmeza que não existem mecanismos formalizados de monitoramento e avaliação da Política. Outros dois entrevistados alegaram que se encontra formalizado apenas o acompanhamento dos alunos em relação a seus rendimentos acadêmicos e ao percentual de créditos aprovados durante o semestre. Entretanto, em consulta à Resolução que dispõe sobre o Apoio Estudantil da UFJF, não foram identificados dispositivos que estabeleçam como será realizado esse acompanhamento (PINTO, 2015, p. 85).

Apesar das iniciativas isoladas de acompanhamento da política em relação aos rendimentos acadêmicos e à carga horária cursada pelos alunos atendidos, conforme apontado por Pinto (2015), torna-se necessária a discussão sobre a formalização e institucionalização das metas e indicadores que devem conduzir a avaliação da política.

Nesse sentido, apresenta-se na próxima seção as principais propostas feitas nos estudos de Pires (2015) e Pinto (2015), com o objetivo de discutir os eixos e indicadores para avaliação da política, considerando os objetivos previstos em seu marco regulatório.

### **3.2 Instrumentos para Acompanhamento e Monitoramento da política**

Em relação às propostas para o monitoramento e avaliação da política, Pires (2015) sugere alguns indicadores a serem considerados, tais como: recurso médio repassado por aluno beneficiário, quantitativo de alunos com melhoria no rendimento, número de beneficiários com conclusão de curso no tempo regulamentar, índice de rendimento no desempenho acadêmico, entre outros.

Pinto (2015), por sua vez, propõe a utilização de indicadores de retenção, evasão, rendimento acadêmico, satisfação dos beneficiários, recursos destinados ao programa, alunos

atendidos e bolsas e auxílios concedidos. Em relação aos três primeiros indicadores, relacionados ao desempenho dos estudantes, a autora sugere a obtenção de dados relativos aos beneficiários e aos alunos não atendidos pelo programa, permitindo uma comparação dos dados observados.

As propostas indicadas pelas autoras demonstram uma preocupação maior com o monitoramento da política, a partir de instrumentos internos que possam subsidiar a gestão no aprimoramento das ações desenvolvidas. Não obstante a importância desse mecanismo, como vimos defendendo neste trabalho, acreditamos que seja necessário também pensar estratégias de avaliar os resultados posteriores da política, com foco no egresso. Além disso, seria interessante a criação de mecanismos que permitissem uma análise de dados observados ao longo do tempo, com o objetivo de verificar a evolução dos resultados da política.

Conforme se depreende do texto do decreto que instituiu a política, seus objetivos não se limitam a reduzir a evasão e a retenção, mas também em promover a inclusão social por meio da educação. Nesse sentido, é importante pensar em dois eixos de avaliação que contemplem: a) o monitoramento da retenção, da evasão e do rendimento acadêmico, com objetivo de acompanhar os resultados da política no plano interno e b) o acompanhamento de egressos, com a finalidade de avaliar os seus resultados no plano social.

Segundo Behn (1981), as saídas de uma política pública fornecem as bases apropriadas para avaliar as suas realizações, tendo em vista que os benefícios de um programa devem ser considerados a partir de seus resultados e não apenas com base nos recursos destinados a ele (entradas). Mensurar os resultados, no entanto, constitui uma difícil tarefa do avaliador de determinada política pública, especialmente se consideradas as limitações em relação às informações e recursos disponíveis. Ainda assim, no plano ideal, é necessário buscar estratégias que permitam a avaliação de resultados.

Em relação à política de assistência estudantil, é importante considerar as possíveis limitações existentes nas instituições de ensino superior, tais como recursos humanos insuficientes, sistemas de informações gerenciais inadequados, entre outros apontados por Pires (2015) e Pinto (2015). Além disso, os resultados esperados da política tangenciam diferentes aspectos da vida do estudante, sendo necessária uma integração de diferentes setores dentro das instituições, bem como a participação de estudantes, professores e técnico-administrativos no planejamento e execução de uma possível estratégia de avaliação.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve como objetivo discutir as estratégias de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nas instituições de ensino superior. A partir da pesquisa bibliográfica, apresentada na seção 3, observamos algumas fragilidades presentes nessas instituições, tais como a ausência de metas e indicadores claros para a avaliação da política, bem como as carências estruturais comumente observadas nas instituições públicas brasileiras.

A partir dessa observação e da discussão teórica acerca da importância da avaliação para o aprimoramento das políticas públicas, considerando a perspectiva de interação entre os estágios do ciclo de políticas discutida na seção 2, torna-se relevante pensar estratégias que permitam auxiliar aos gestores locais no monitoramento e avaliação dos resultados da política.

Neste trabalho, demos enfoque ao contexto institucional de avaliação. Entretanto, cabe destacar que essa não é uma responsabilidade exclusiva dos gestores locais, tendo em vista que a formulação da política e do seu desenho foi articulada em âmbito federal, culminando no decreto que a instituiu. Nesse sentido, torna-se necessária também a integração dessas experiências, discutindo a responsabilidade do órgão central (Ministério da Educação) no acompanhamento e avaliação dos resultados do PNAES, de forma a verificar se seus objetivos estão sendo alcançados e produzindo os efeitos esperados na sociedade.

## REFERÊNCIAS

BEHN, Robert D. Policy analysis and Policy Politics. **Policy Analysis**, v.7, n. 2, 1981, p. 199-226.

BRASIL. **Decreto nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2016.

CARVALHO, Soraya Comanducci da Silva. **Avaliação da eficácia da política pública de assistência estudantil na Universidade Federal de Lavras**. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras – MG, 2013.

CONDÉ, Eduardo Salomão. Abrindo a caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 2, n. 2. Juiz de Fora, 2012. p. 78-100.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14<sup>a</sup> ed. Pearson Education, 2013.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3. Belo Horizonte, set./dez. 1986. p. 107-127.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP, 2006a. p. 219-224.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP, 2006b. p. 225-245.

MENICUCCI, Telma. A implementação da Reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 303-325.

PARSONS, Wayne. **Public Policy**: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 1995.

PENHA, Joicy Barbalho Pires. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no âmbito da UFPE – Campus Vitória de Santo Antão**. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

PINTO, Carolina Casagrande. **Proposta para o monitoramento e avaliação da política de assistência estudantil na Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora – MG, 2015.

SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 27-86.

WEISS, Carol H. **Evaluation**: Methods for studying programs and policies. 2<sup>nd</sup> ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.

