**ÁREA TEMÁTICA:** Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

**CATEGORIA:** ENANGRAD Júnior

# **TÍTULO DO TRABALHO:** ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E SAÚDE MENTAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA SOB A ÓTICA DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS


## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar, a partir de uma revisão narrativa da literatura, como a dimensão psicossocial e a saúde mental dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica se constituem, ou não, como uma questão relevante na agenda da política de assistência estudantil das universidades federais brasileiras. O estudo parte do reconhecimento de que a democratização do ensino superior exige não apenas políticas de acesso, mas também de permanência, e de que o Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituído em 2007, se consolidou como o principal instrumento de apoio à permanência de estudantes vulneráveis, embora ainda concentrado, em maior grau, em auxílios materiais. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, caracterizada como revisão narrativa da literatura científica nacional, cuja análise foi organizada a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos, que compreende a formação da agenda governamental como resultado da convergência entre um fluxo de problemas, um fluxo de soluções e um fluxo político. Os resultados indicam que, embora a assistência estudantil produza efeitos positivos sobre a permanência, o desempenho acadêmico e o sentimento de pertencimento, a saúde mental ainda permanece como uma condição reconhecida, mas pouco traduzida em políticas institucionais, sendo a pandemia da Covid-19 identificada como um evento que ampliou sua visibilidade institucional. Conclui-se que a efetiva incorporação da dimensão psicossocial à agenda da assistência estudantil depende da atuação de atores capazes de articular indicadores, alternativas técnicas e janelas de oportunidade política, oferecendo subsídios teóricos para o aprimoramento de políticas de permanência mais integrais nas universidades federais brasileiras.


**Palavras-chave:** Assistência Estudantil; Saúde Mental; Definição de Agenda; Múltiplos Fluxos; Permanência Universitária.

**Abstract**

This article aims to analyze, through a narrative literature review, how the psychosocial dimension and mental health of socioeconomically vulnerable students have, or have not, become relevant issues within the agenda of student assistance policies in Brazilian federal universities. The study builds on the understanding that the democratization of higher education requires not only access policies but also retention policies, and that the National Student Assistance Program, established in 2007, has become the main instrument supporting the retention of vulnerable students, although still predominantly focused on material support. This is a qualitative study, characterized as a narrative review of national scientific literature, whose analysis was organized using the Multiple Streams Framework, which understands agenda formation as the result of the convergence of a problem stream, a policy stream, and a political stream. The results indicate that, although student assistance produces positive effects on retention, academic performance, and students' sense of belonging, mental health remains largely a recognized condition that has yet to be translated into structured institutional policies, with the Covid-19 pandemic identified as an event that increased its institutional visibility. The study concludes that effectively incorporating the psychosocial dimension into the student assistance agenda depends on actors capable of linking indicators, technical alternatives, and political windows of opportunity, offering theoretical contributions for the improvement of more comprehensive retention policies in Brazilian federal universities.

**Keywords:** Student Assistance; Mental Health; Agenda-Setting; Multiple Streams Framework; University Retention.

## 1. Introdução

A expansão do acesso ao ensino superior público brasileiro, intensificada a partir dos anos 2000 com a criação de programas como o Programa Universidade para Todos, o Sistema de Seleção Unificada, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais e a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), ampliou significativamente o ingresso de estudantes oriundos de famílias de baixa renda e de grupos historicamente marginalizados nas universidades federais (JULIÃO; PEREIRA; FERREIRA, 2022). Essa transformação exigiu não apenas políticas de acesso, mas também políticas de permanência capazes de assegurar condições materiais e acadêmicas mínimas para que os estudantes concluíssem sua formação (JULIÃO; PEREIRA; FERREIRA, 2022).

Nesse contexto, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído em 2007, consolidou-se como o principal instrumento de apoio à

permanência de discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nas universidades públicas federais (CAVAIGNAC; VASCONCELOS; LOPES, 2021). A literatura recente reconhece que o programa contribui de maneira significativa para a redução da evasão, o fortalecimento da inclusão e a promoção de condições mais equitativas de formação, impactando não apenas dimensões materiais, mas também aspectos motivacionais, de autoestima e de pertencimento dos estudantes beneficiários (OLIVEIRA; COUTINHO, 2022; CAVAIGNAC; VASCONCELOS; LOPES, 2021). Entretanto, diversos estudos apontam que a assistência estudantil ainda enfrenta entraves importantes, como recursos financeiros insuficientes frente à demanda, burocracia nos processos de concessão e renovação, heterogeneidade nos critérios adotados entre instituições e ausência de mecanismos padronizados de avaliação (PERSKE, 2024; JULIÃO; PEREIRA; FERREIRA, 2022).

Além dessas limitações estruturais, a percepção dos próprios estudantes beneficiários revela que a permanência universitária envolve dimensões que ultrapassam o suporte financeiro. Conforme destacam Abreu e Ximenes (2021), a pobreza não se restringe à insuficiência de renda, mas se manifesta também em desigualdades de oportunidades e em barreiras subjetivas e socioculturais que afetam a trajetória acadêmica, como o sentimento de pertencimento, a integração social e a saúde mental. Estudos mostram que a assistência estudantil ainda se concentra, em maior grau, no suporte material, deixando em plano secundário as necessidades de ordem psicossocial e existencial dos estudantes (PERSKE, 2024). A pandemia da Covid-19 intensificou esse cenário ao agravar problemas de sono, rotina e saúde emocional entre os universitários, o que resultou em maior prevalência de estresse, ansiedade e depressão nessa população (OLIVEIRA; VÉRAS; ARAÚJO, 2025).

Para compreender por que determinadas necessidades chegam, ou não, a ser tratadas como prioridade institucional, este artigo recorre ao referencial da definição de agenda, entendida como o processo pelo qual demandas sociais são traduzidas em itens que os governos e as instituições consideram para ação (WU et al., 2014). Enquanto as dificuldades financeiras dos estudantes são relativamente fáceis de identificar e mensurar, as necessidades psicossociais tendem a ser mais subjetivas e invisíveis, o que dificulta seu reconhecimento como prioridade institucional. Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar, a partir da literatura científica disponível, como a dimensão psicossocial e a saúde mental dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica se constituem, ou não, como questão relevante na agenda da política de assistência estudantil das universidades federais brasileiras, tomando como referencial analítico o Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2017).

Este artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta a fundamentação teórica, discutindo a assistência estudantil como política pública de permanência e o referencial da definição de agenda a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos. Em seguida, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados na revisão da literatura. Na sequência, apresentam-se a análise e a discussão dos resultados, organizadas segundo os três fluxos propostos por Kingdon. Por fim, apresentam-se as conclusões e as contribuições teóricas e práticas do estudo.

## 2. Fundamentação Teórica

### 2.1 A Política de Assistência Estudantil como Política Pública de Permanência

A criação da política de assistência estudantil no Brasil está intimamente ligada à evolução das políticas públicas voltadas para a democratização do ensino superior e a redução das desigualdades sociais. Por muito tempo, o acesso de estudantes de baixa renda às universidades federais foi limitado por barreiras econômicas, culturais e estruturais. A partir dos anos 2000, com a implementação de programas como o REUNI, o SISU e a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), a presença de grupos historicamente excluídos aumentou significativamente nas universidades públicas. Essa ampliação do acesso trouxe, no entanto, novos desafios: garantir que esses estudantes não apenas ingressassem nas universidades, mas também permanecessem e concluíssem seus cursos com sucesso.

Dentro desse contexto, a política de assistência estudantil se tornou um dos principais instrumentos para garantir que a inclusão acadêmica não fosse apenas de acesso, mas também de permanência. O PNAES, criado em 2007, consolidou-se como um marco na promoção de condições para que estudantes em situação de vulnerabilidade social não abandonassem os estudos, garantindo o mínimo de condições materiais e acadêmicas. Julião, Pereira e Ferreira (2022) destacam que a assistência estudantil tem desempenhado papel importante no aumento do desempenho acadêmico e na redução da evasão nas universidades federais, apontando que estudantes beneficiados pelos auxílios financeiros tendem a apresentar desempenho superior ao de colegas de perfil socioeconômico semelhante sem o benefício. Os mesmos autores, no entanto, apontam limitações quanto à alocação dos recursos, o que indica a necessidade de revisão dos critérios de concessão dos auxílios.

A partir dessa compreensão, Abreu e Ximenes (2021) argumentam que a pobreza não deve ser vista apenas como uma questão econômica, mas como um fenômeno multidimensional, que abrange desigualdades econômicas, culturais, sociais e subjetivas. Para as autoras, experiências subjetivas, como o sentimento de exclusão, podem impactar profundamente o desempenho acadêmico e a permanência dos estudantes. Elas propõem que a política de

assistência estudantil deve ser mais intersetorial, reconhecendo que a permanência depende não apenas de condições econômicas, mas também de apoio emocional, acolhimento institucional e fortalecimento dos vínculos sociais dentro da universidade.

Perske (2024) identificou que a saúde mental foi um dos temas mais sensíveis em sua pesquisa, tanto nos depoimentos de estudantes quanto de gestores, sendo a pandemia da Covid-19 apontada como fator de agravamento significativo. Um dado preocupante revelado pela autora é que as universidades investigadas em seu estudo reconheceram não dispor de profissionais em número suficiente para atender a essas demandas, limitando-se a intervenções pontuais em situações de crise. A saúde mental surge, nesse contexto, como uma das dimensões mais relevantes e, ao mesmo tempo, mais negligenciadas da assistência estudantil nas universidades federais brasileiras. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2016 apud OLIVEIRA; VÉRAS; ARAÚJO, 2025), a saúde mental é definida como um estado de bem-estar psicológico influenciado por fatores sociais, psicológicos, econômicos, biológicos e ambientais que interagem de forma complexa ao longo de diferentes etapas da vida.

O período de ingresso e adaptação à universidade representa, para muitos estudantes, um momento de intensas transformações pessoais e acadêmicas, frequentemente acompanhado de ansiedade e sofrimento psíquico. A literatura aponta que a população universitária apresenta vulnerabilidade significativa para o desenvolvimento de transtornos mentais, particularmente ansiedade, depressão, estresse e burnout (OLIVEIRA; VÉRAS; ARAÚJO, 2025). Dados da V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras, realizada em 2018, revelam que a maioria dos estudantes relatou dificuldades emocionais, com parcela expressiva relatando ansiedade, desânimo ou desmotivação (MENDA et al., 2022). Pesquisas do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis registram, ainda, um crescimento progressivo dos índices de sofrimento emocional entre estudantes ao longo das últimas décadas (GOMES et al., 2023).

Apesar da relevância do problema, as intervenções em saúde mental nas instituições federais de ensino superior ainda se mostram escassas, recentes e fragmentadas. Gomes et al. (2023) identificaram que as ações voltadas à saúde mental do corpo discente são desenvolvidas majoritariamente pelo setor de assistência estudantil, numa perspectiva predominantemente preventiva e com pouca articulação intersetorial. Menda et al. (2022), em pesquisa com equipes de assistência estudantil de universidades federais brasileiras, identificaram parcela significativa de profissionais que desconheciam protocolos de intervenção em crise, além de baixa proporção de equipes com capacitação específica na área. Oliveira, Véras e Araújo (2025) reforçam esse

diagnóstico ao apontarem que a falta de institucionalização das ações de saúde mental compromete sua continuidade e efetividade, e que a escassez de recursos limita a capacidade das equipes de assistência estudantil de atender integralmente as demandas dos estudantes.

Some-se a esse cenário o fato de que a política de assistência estudantil enfrenta ainda entraves de gestão que afetam sua efetividade de modo geral: insuficiência orçamentária frente ao crescimento da demanda, heterogeneidade nos critérios de concessão entre instituições e ausência de sistemas padronizados de monitoramento e avaliação (PERSKE, 2024; JULIÃO; PEREIRA; FERREIRA, 2022). Experiências pontuais de digitalização da gestão, como aplicativos que centralizam informações sobre editais, prazos e resultados, têm demonstrado potencial para reduzir a burocracia, ampliar a transparência e aproximar a gestão dos estudantes (OLIVEIRA; COUTINHO, 2022), ainda que se tratem de iniciativas localizadas e não universalizadas.

Esse cenário evidencia que a saúde mental ainda não se consolidou como prioridade na agenda da assistência estudantil da maioria das universidades federais brasileiras, permanecendo como uma condição reconhecida, mas ainda não plenamente traduzida em políticas institucionais estruturadas. É justamente essa lacuna, entre o reconhecimento do problema e sua tradução em resposta institucional, que motiva o referencial de definição de agenda desenvolvido na próxima subseção.

## 2.2 Definição de Agenda e o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

Como toda etapa da formulação de uma política pública, a política de assistência estudantil também depende da definição de agenda por parte dos gestores públicos para ser posta em prática. Na literatura de políticas públicas, a definição de agenda é descrita como o processo pelo qual as demandas de diferentes grupos da população são traduzidas em itens que os governos consideram para ação (WU et al., 2014). Os autores apontam dois erros comuns nessa etapa: problemas importantes que não entram na agenda oficial enquanto questões menos relevantes ganham espaço, e problemas mal definidos que levam a soluções inadequadas. Esses erros ajudam a entender, ao menos em parte, por que a saúde mental dos estudantes demora tanto para ser reconhecida como uma questão que exige resposta organizada por parte das universidades.

Capella (2017) destaca que a agenda pode ser compreendida como uma lista contextual de prioridades de ação institucional, e que estudar sua formação significa identificar como a atenção é distribuída entre os diversos problemas existentes em determinado momento. Para a autora, a atenção é um recurso escasso, o que torna o processo de formação da agenda essencialmente competitivo: problemas e alternativas ganham ou perdem espaço continuamente. Uma distinção fundamental nesse processo é a diferença entre

condição e problema: uma condição é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação por parte dos gestores; ela só se transforma em problema quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito (CAPELLA, 2017, baseada em KINGDON, 2003). O sofrimento psíquico dos estudantes universitários existe como condição há décadas, mas sua transformação em problema institucionalmente reconhecido é um processo lento e não linear.

Subirats (2006) contribui com uma ideia importante: os problemas públicos não existem por conta própria, eles são construídos socialmente, a depender de como diferentes atores, gestores, pesquisadores, estudantes, mídia, dentre outros, os percebem e definem. A forma como um problema é enquadrado determina, em boa medida, quais soluções serão consideradas. Enquanto a saúde mental for tratada como questão individual, dificilmente será prioridade institucional; quando se reconhece que fatores socioemocionais afetam diretamente o desempenho e a evasão, o problema passa a exigir resposta institucional. Brasil (2017), apoiado em Cobb e Elder (1971), descreve três etapas pelas quais um tema precisa passar até se tornar prioridade de gestão: primeiro precisa ser reconhecido por algum grupo social como relevante (agenda sistêmica); depois, reconhecido oficialmente pelas instituições (agenda institucional); e, por fim, precisa capturar a atenção urgente dos tomadores de decisão (agenda decisional).

Para explicar como mudanças na agenda ocorrem, Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2017) propõe o Modelo de Múltiplos Fluxos, que compreende o governo como uma organização permeada por três fluxos relativamente independentes: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. As mudanças na agenda resultam da convergência desses três fluxos em momentos específicos. No fluxo de problemas, as questões se transformam em problemas ao chamar a atenção dos formuladores de políticas por meio de indicadores, eventos e feedback das ações governamentais. No caso da saúde mental universitária, os indicadores incluem pesquisas que demonstram a alta prevalência de ansiedade, depressão e estresse entre estudantes, além de dados que correlacionam sofrimento psíquico com evasão e queda de desempenho.

No fluxo de soluções, as alternativas são desenvolvidas dentro de comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, gestores, técnicos e especialistas que compartilham interesse em uma área específica. No campo da assistência estudantil, já circulam propostas de ampliação do atendimento psicológico, criação de programas de acolhimento e fortalecimento do sentimento de pertencimento, bem como soluções tecnológicas de gestão. O fluxo político, por sua vez, é composto pelo clima político, pelas forças organizadas e pelas mudanças dentro do próprio governo, sendo mais comum que os itens da agenda surjam a partir de atores coletivos organizados, como

grupos de interesse, associações, coletivos estudantis, que comandam diferentes recursos e níveis de capacidade de influência (WU et al., 2014).

Um elemento que pode acelerar essa trajetória são as chamadas janelas de políticas públicas, momentos de oportunidade em que uma questão tem mais chance de entrar na agenda. Wu et al. (2014) identificam janelas rotineiras, discricionárias, aleatórias e induzidas, alertando que essas janelas costumam se fechar rapidamente, o que exige preparo dos gestores para aproveitá-las. Nesse sentido, a pandemia da Covid-19 pode ser entendida como uma janela aleatória que abriu espaço para que a saúde mental dos estudantes universitários entrasse com mais força na agenda institucional das universidades federais, ou ao menos passasse a ser debatida mais frequentemente (GOMES et al., 2023; OLIVEIRA; VÉRAS; ARAÚJO, 2025).

Um elemento adicional importante nesse processo é o papel dos empreendedores de políticas (policy entrepreneurs): indivíduos ou grupos que investem tempo, conhecimento e capital político na defesa de uma ideia, buscando aproveitar janelas de oportunidade para promover mudanças na agenda (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2017). No contexto das universidades federais, pesquisadores, técnicos das pró-reitorias, coletivos estudantis e profissionais de saúde mental podem desempenhar esse papel ao articular dados, narrativas e propostas que favoreçam o reconhecimento das necessidades psicossociais como prioridade institucional. Por fim, cabe destacar que o processo de formação de agenda não é neutro: envolve conflito e disputa de poder, e os grupos mais organizados tendem a ter suas demandas atendidas mais facilmente (WU et al., 2014), o que é especialmente relevante no caso de estudantes em vulnerabilidade psicossocial, muitas vezes os mais afetados pelo sofrimento emocional e os que têm menos condições de articular suas demandas de forma organizada.

## 3. Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como uma revisão narrativa da literatura científica, de abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, voltada à análise de produções científicas que discorrem sobre a política de assistência estudantil e sobre o processo de definição de agenda nas políticas públicas, com foco nas universidades federais brasileiras. O levantamento bibliográfico foi conduzido nas bases de dados SciELO, Periódicos CAPES e Google Acadêmico, priorizando publicações entre 2010 e 2025, período de forte expansão do Programa Nacional de Assistência Estudantil e de consolidação da literatura brasileira sobre definição de agenda em políticas públicas.

Os descritores utilizados na busca foram: "assistência estudantil", "permanência universitária", "PNAES", "universidades federais", "saúde mental universitária", "definição de agenda" e "modelo de múltiplos fluxos",

combinados por meio de operadores booleanos (AND, OR e NOT) para ampliar ou restringir os resultados conforme a pertinência ao objetivo da revisão. Como critérios de inclusão, definiram-se trabalhos completos publicados em português, referentes à assistência estudantil nas universidades federais brasileiras e sua relação com a permanência, a saúde mental ou a definição de agenda, além de obras de referência sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos. Como critérios de exclusão, foram descartados resumos, trabalhos que não abordassem diretamente os temas centrais da revisão e publicações fora do período estabelecido.

O processo de seleção foi realizado por meio da leitura de títulos e resumos, seguida da leitura integral dos trabalhos que atenderam aos critérios de inclusão. O corpus resultante reúne mais de trinta referências, entre artigos científicos, teses, dissertações e obras de referência teórica, contemplando tanto a literatura empírica sobre os impactos e os desafios da assistência estudantil quanto o referencial teórico sobre definição de agenda em políticas públicas.

O material foi organizado e interpretado a partir de categorias analíticas derivadas do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2017): fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político. A escolha desse modelo como eixo analítico se justifica por sua capacidade de organizar, de forma integrada, achados empíricos dispersos na literatura sobre assistência estudantil em torno da pergunta central deste artigo: como a dimensão psicossocial e a saúde mental se constituem, ou não, como questão relevante na agenda institucional das universidades federais brasileiras.

## 4. Análise e Discussão dos Resultados

A literatura revisada permite compreender a trajetória da saúde mental na agenda da assistência estudantil por meio dos três fluxos propostos por Kingdon, cuja convergência, ainda parcial, ajuda a explicar tanto os avanços quanto os limites observados nas universidades federais brasileiras.

### 4.1 O fluxo de problemas: indicadores de sofrimento psíquico ainda pouco traduzidos em prioridade institucional

Os estudos analisados convergem ao apontar um conjunto expressivo de indicadores sobre o sofrimento emocional dos estudantes universitários. Pesquisas nacionais revelam prevalência significativa de ansiedade, desânimo e pensamento suicida entre estudantes de universidades federais (MENDA et al., 2022), além de um crescimento progressivo dos índices de sofrimento emocional registrado ao longo das últimas décadas pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (GOMES et al., 2023). Segundo o referencial de Kingdon, indicadores como esses constituem um dos

principais mecanismos pelos quais uma condição social passa a chamar a atenção dos formuladores de políticas. No entanto, a literatura mostra que esses indicadores ainda não se traduziram de forma consistente em resposta institucional: Perske (2024) constatou que as próprias universidades investigadas em seu estudo reconhecem não dispor de profissionais suficientes para atender a essas demandas, e Oliveira, Véras e Araújo (2025) apontam que a falta de institucionalização das ações de saúde mental compromete sua continuidade. Esse descompasso ilustra a distinção entre condição e problema (CAPELLA, 2017): a condição, o sofrimento psíquico dos estudantes, é amplamente documentada, mas sua tradução em problema que exige ação institucional permanece incompleta na maior parte das universidades federais.

### 4.2 O fluxo de soluções: alternativas já disponíveis na comunidade de políticas

Ao mesmo tempo, a literatura evidencia que o fluxo de soluções para essa condição já está, em boa medida, desenvolvido dentro da comunidade de políticas voltada à assistência estudantil. Propostas de ampliação do atendimento psicológico, de fortalecimento do sentimento de pertencimento e de acolhimento institucional são recorrentes nos estudos analisados (ABREU; XIMENES, 2021; PERSKE, 2024). No campo da gestão, experiências pontuais de digitalização de processos, como o aplicativo relatado por Oliveira e Coutinho (2022) em um Instituto Federal do Sul do Brasil, que centraliza informações sobre editais, prazos e resultados, mostram como soluções tecnológicas podem reduzir a burocracia, ampliar a transparência e aproximar a gestão dos estudantes, ainda que se tratem de iniciativas localizadas e não universalizadas. A coexistência de um fluxo de soluções relativamente maduro com um fluxo de problemas ainda pouco traduzido em prioridade institucional é um achado relevante: segundo o Modelo de Múltiplos Fluxos, a disponibilidade de alternativas técnicas não é, por si só, suficiente para promover mudança na agenda, é necessária também a convergência com o fluxo político, no momento oportuno.

### 4.3 O fluxo político e a pandemia como janela de oportunidade

O terceiro fluxo, o político, ajuda a explicar por que a saúde mental universitária ganhou maior visibilidade institucional nos últimos anos. A pandemia da Covid-19 é identificada pela literatura como um evento que agravou significativamente problemas de sono, rotina e saúde emocional entre os universitários (OLIVEIRA; VÉRAS; ARAÚJO, 2025) e que impactou de forma expressiva a saúde mental do estudante universitário de modo geral (GOMES et al., 2023). À luz do referencial de Wu et al. (2014), esse evento pode ser interpretado como uma janela de oportunidade do tipo aleatória: um acontecimento inesperado que abriu espaço para que um tema até então tratado como condição individual passasse a ser debatido com mais frequência

no âmbito institucional. Contudo, a literatura sugere que essa janela ainda não se traduziu de forma plena em mudança estrutural da agenda: as respostas institucionais permanecem, em grande medida, pontuais e concentradas em intervenções de crise, o que indica que a convergência entre os três fluxos: problemas, soluções e política, ainda não ocorreu de forma suficiente para consolidar a saúde mental como prioridade permanente da assistência estudantil.

### 4.4 Convergência dos fluxos e a permanência de uma lacuna na agenda institucional

Em conjunto, os achados da revisão sugerem que a assistência estudantil brasileira encontra-se em um momento de transição: o fluxo de problemas está bem documentado pela literatura acadêmica, o fluxo de soluções já oferece alternativas técnicas testadas, mas o fluxo político ainda não produziu a convergência necessária para transformar a saúde mental em prioridade institucional consolidada, e não apenas em resposta emergencial a crises pontuais. Essa leitura converge com a constatação, recorrente na literatura, de que os estudos sobre efetividade da assistência estudantil ainda privilegiam métricas quantitativas, evasão, conclusão de curso, desempenho acadêmico, em detrimento de dimensões qualitativas como bem-estar psicológico e sentimento de pertencimento (PERSKE, 2024), o que também dificulta a produção de indicadores capazes de sustentar a entrada do tema na agenda decisional. O papel dos empreendedores de políticas, pesquisadores, técnicos das pró-reitorias, coletivos estudantis e profissionais de saúde mental, aparece, nesse cenário, como elemento potencialmente decisivo para articular os três fluxos e aproveitar futuras janelas de oportunidade, consolidando a dimensão psicossocial como parte estrutural, e não apenas emergencial, da política de assistência estudantil nas universidades federais brasileiras.

## 5. Conclusão e Contribuições

A revisão da literatura demonstra que a política de assistência estudantil, ancorada principalmente no PNAES, desempenha papel central na democratização do ensino superior brasileiro, contribuindo para a permanência, o desempenho acadêmico e o fortalecimento do sentimento de pertencimento dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Ao mesmo tempo, os achados revelam que a dimensão psicossocial e a saúde mental, apesar de amplamente documentadas como condições relevantes pela literatura acadêmica, ainda não se consolidaram como prioridade estruturada na agenda institucional da maioria das universidades federais, permanecendo, em grande medida, restritas a intervenções pontuais e emergenciais.

Sob a ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos, esse cenário pode ser compreendido como resultado de uma convergência ainda incompleta entre os três fluxos que compõem o processo de formação de agenda: um fluxo de problemas robusto, sustentado por indicadores consistentes de sofrimento psíquico entre estudantes; um fluxo de soluções já relativamente maduro, com propostas testadas de acolhimento, ampliação do atendimento psicológico e digitalização da gestão; e um fluxo político que, embora tenha se movimentado a partir da janela de oportunidade aberta pela pandemia da Covid-19, ainda não produziu a articulação necessária para transformar a saúde mental em prioridade institucional permanente.

Como contribuição teórica, este artigo oferece uma leitura integrada da literatura sobre assistência estudantil à luz da definição de agenda, evidenciando que os entraves de gestão frequentemente apontados pela literature, insuficiência orçamentária, burocracia, ausência de mecanismos padronizados de avaliação, não são apenas problemas administrativos, mas também sintomas de uma lacuna na formação da agenda institucional em torno das dimensões subjetivas da permanência estudantil. Como contribuição prática, o estudo reforça a relevância de que gestores de pró-reitorias de assuntos estudantis, pesquisadores e coletivos estudantis atuem como empreendedores de políticas, articulando indicadores, alternativas técnicas e momentos de oportunidade política para consolidar a saúde mental como parte estrutural, e não apenas emergencial, da assistência estudantil.

Como limitação, reconhece-se que este estudo tem caráter teórico e bibliográfico, não incorporando ainda dados empíricos primários sobre a realidade de uma instituição específica. Sugere-se que pesquisas futuras aprofundem essa análise por meio de estudos de caso institucionais, capazes de investigar empiricamente como a dimensão psicossocial chega, ou não, à agenda de universidades federais específicas, contribuindo para o aprimoramento de políticas de permanência mais integrais, equitativas e sensíveis às múltiplas dimensões da vida acadêmica.

## Referências

ABREU, Márcia; XIMENES, Verônica. Pobreza, permanência de universitários e assistência estudantil: uma análise psicossocial. Revista Psicologia USP, v. 32, e200067, p. 1-11, maio 2021.

ALVES, Daniel; BRITO, Marta. Permanência estudantil e autonomia universitária: a questão do SiSU no contexto de uma universidade estadual do interior da Bahia. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 26, n. 1, p. 24-44, mar. 2021.

ANDRADE, Ana; TEIXEIRA, Marco. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e

desenvolvimento psicossocial de universitários. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 2, p. 512-528, jul. 2017.

ASSIS, Anna; SANABIO, Marcos; MAGALDI, Carolina; MACHADO, Carla. As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 125-146, 2013.

BRASIL, Felipe Gonçalves. A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, nov./dez. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O modelo de Múltiplos Fluxos: contribuições, limites e perspectivas. In: BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. (org.). Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 9-48.

CAVAIGNAC, Mônica; VASCONCELOS, Ana; LOPES, Maria. Impactos da assistência estudantil na permanência universitária: um estudo com estudos das IES estaduais do Ceará em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Revista ELITE, p. 149-172, 2021.

COSTA, Simone. A equidade na Educação Superior: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ESTRADA, Adrian; RADAELLI, Andressa. A política de assistência estudantil em uma universidade pública: a perspectiva estudantil. p. 32-47, s.d.

FERREIRA, Luiz; SANTOS, Carolina; KIPNIS, Bernardo. Assistência Estudantil: uma avaliação de sua efetividade. Arquivos Analíticos de Políticas Públicas, v. 31, n. 112, p. 1-20, out. 2023.

GANAM, Eliana; PINEZI, Ana. Desafios da permanência estudantil universitária: um estudo sobre a trajetória de estudantes atendidos por programas de assistência estudantil. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 37, 2021.

GOMES, Lucélia; LEITÃO, Heliane; SANTOS, Kyssia; ZANOTTI, Susase. Saúde mental na universidade: ações e intervenções voltadas para os estudantes. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 3, e40310, 2023.

IMPERATORI, Thaís. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017.

JULIÃO, Cassiano; PEREIRA, Luiz; FERREIRA, Marco. O impacto do programa nacional de assistência estudantil no desempenho dos discentes brasileiros de baixa renda. Revista GUAL, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 203-225, jan./abr. 2022.

KINGDON, John. W. Agendas, alternatives, and public policies. 2. ed. Boston: Longman, 2011.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 219-224.

MACEDO, Geórgia; SOARES, Swamy. Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 25, n. 2, p. 439-457, jul. 2020.

MACHADO, Jardel; SOUZA, Miriam. Direito ou benefício? Política de assistência estudantil e seus efeitos subjetivos aos universitários. Estudos de Psicologia, v. 21, n. 4, p. 477-488, out./dez. 2016.

MENDA, Cynthia; SEIBT, Larissa Taís; SILVA, Luis Eduardo Wearick da; KRISTENSEN, Christian Haag. Perfil das equipes de assistência estudantil nas universidades federais do Brasil no atendimento à saúde mental dos estudantes. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 3, p. 591-608, dez. 2022.

OLIVEIRA, Jacqueline; COUTINHO, Renato. Políticas de assistência estudantil e a permanência escolar em um Instituto Federal. Research, Society and Development, v. 11, n. 12, p. 1-13, set. 2022.

OLIVEIRA, Jacqueline; COUTINHO, Renato. Uso de um aplicativo para o acesso às políticas de assistência estudantil em um Instituto Federal do Sul do Brasil. Research, Society and Development, v. 11, n. 12, p. 1-10, set. 2022.

OLIVEIRA, Rafael; VÉRAS, Renata; ARAÚJO, Tânia. Student assistance and mental health promotion in Brazilian federal universities: an integrative review. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 30, e025030, 2025.

PERSKE, Ketlin. Políticas públicas de assistência estudantil na educação superior: desafios e perspectivas de duas universidades federais do Rio Grande do Sul em tempos pandêmicos. 2024. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2024.

SILVA, Polyana; SAMPAIO, Luciano. Políticas de permanência estudantil na educação superior: reflexões de uma revisão da literatura para o contexto. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 56, n. 5, p. 603-631, set./out. 2022.

SOUSA, Maria; FREITAS, Isaurora. Políticas de assistência estudantil e programas de bolsas como mecanismos de incentivo à permanência de jovens de baixa renda na universidade. Revista Homem, Espaço e Tempo, n. 14, v. 2, p. 100-124, jan./dez. 2020.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 199-218.

VASCONCELOS, Natalia. Programa nacional de assistência estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. Ensino Em-Revista, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010.

WU, Xun et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.