

TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

Maria Luciene da Silva Araújo

Secretaria Municipal de Educação e Desporto Escolar de Russas (CE)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

RESUMO

A política de assistência estudantil é um dos mecanismos fundamentais para a democratização da universidade pública brasileira sendo basilar para a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Este artigo apresenta um recorte das discussões realizadas na dissertação de mestrado em Serviço Social e Direitos Sociais, e objetiva explicar a história desta política no contexto brasileiro por meio de sua periodização em três fases orientadas por aportes legais e perspectivas políticas distintas de acordo com a conjuntura vivenciada pelo país em cada época. Com efeito, mediante revisão de literatura e análise documental, a trajetória da assistência estudantil no Brasil é compreendida à luz da teoria social crítica que possibilita problematizar as transformações sociais, econômicas e políticas que viabilizaram o processo de constituição de uma assistência à(o) estudante que transcendesse o assistencialismo e se tornasse um direito decorrente das lutas sociais empreendidas pela classe trabalhadora ao exigir a obtenção de conhecimentos e o aperfeiçoamento de sua força de trabalho. Conclui-se que, embora os avanços normativos apontem para a responsabilidade do Estado frente à demanda de assegurar condições igualitárias de acesso e permanência na universidade pública, esta política é fragilizada em meio ao contexto de ofensiva do capital financeiro e do neoliberalismo sinalizando para a necessária organização política dos diversos setores da sociedade em defesa de uma universidade pública, gratuita, de qualidade, diversa e plural.

Palavras-chave: assistência estudantil; universidade pública; democratização.

TRAJECTORY OF STUDENT ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL

ABSTRACT

The student assistance policy is one of the fundamental mechanisms for the democratization of Brazilian public universities, being essential for the permanence of students in situations of socioeconomic vulnerability. This article presents a snapshot of the discussions held in a master's dissertation in Social Service and Social Rights, aiming to explain the history of this policy in the Brazilian context through its periodization into three phases guided by legal contributions and distinct political perspectives according to the circumstances experienced by the country at each time. Accordingly, through literature review and documentary analysis, the trajectory of student assistance in Brazil is understood in the light of critical social theory, enabling the questioning of social, economic, and political transformations that facilitated the

process of establishing student assistance that transcended welfare and became a right resulting from the social struggles undertaken by the working class in demanding the acquisition of knowledge and the improvement of their workforce. It is concluded that, although normative advances point to the responsibility of the State to ensure equal access and permanence conditions in public universities, this policy is weakened amidst the context of financial capital offensive and neoliberalism, signaling the necessary political organization of various sectors of society in defense of a public, free, quality, diverse, and plural university.

Keywords: student assistance; public university; democratization.

TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL EM BRASIL

RESUMEN

La política de asistencia estudiantil es uno de los mecanismos fundamentales para la democratización de las universidades públicas brasileñas, siendo esencial para la permanencia de estudiantes en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Este artículo presenta un vistazo de las discusiones realizadas en una tesis de maestría en Servicio Social y Derechos Sociales, con el objetivo de explicar la historia de esta política en el contexto brasileño a través de su periodización en tres fases guiadas por contribuciones legales y perspectivas políticas distintas según las circunstancias experimentadas por el país en cada momento. En consecuencia, mediante revisión de literatura y análisis documental, se comprende la trayectoria de la asistencia estudiantil en Brasil a la luz de la teoría social crítica, que permite cuestionar las transformaciones sociales, económicas y políticas que facilitaron el proceso de establecimiento de la asistencia estudiantil que trascendió la asistencia social y se convirtió en un derecho resultado de las luchas sociales emprendidas por la clase trabajadora al exigir la adquisición de conocimientos y la mejora de su fuerza laboral. Se concluye que, aunque los avances normativos señalan la responsabilidad del Estado de garantizar condiciones de acceso y permanencia igualitarias en las universidades públicas, esta política se debilita en medio del contexto de ofensiva del capital financiero y del neoliberalismo, señalando la necesaria organización política de diversos sectores de la sociedad en defensa de una universidad pública, gratuita, de calidad, diversa y plural.

Palabras clave: asistencia estudiantil; universidad pública; democratización.

Considerações iniciais

A assistência estudantil é um mecanismo que visa possibilitar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica pertencentes a grupos historicamente excluídos das universidades públicas. Enquanto política voltada para a proteção social desses sujeitos, é entendida como o conjunto de ações, serviços e programas que objetivam atender as necessidades materiais, emocionais, espirituais e pedagógicas do

alunado ao considerar cada estudante em sua integralidade, isto é, enquanto ser humano genérico.

No Brasil, esta política é fundamental para a democratização do espaço universitário majoritariamente ocupado por sujeitos brancos, homens, das classes dominantes, sem deficiência e de regiões geográficas economicamente desenvolvidas. Ademais, foi no âmbito das tensões políticas e econômicas que emergiu a necessidade e a demanda social por oferta, acesso e permanência nas universidades nacionais.

O destaque realizado para as universidades nacionais se justifica pelo fato da formação intelectual e científica da elite brasileira, até meados da década de 1920, ter sido realizada na Europa, especialmente na França e em Portugal. Neste recorte temporal, é situada a primeira iniciativa concernente à assistência ao estudante¹ com a construção da Casa do Estudante Brasileiro em Paris, em 1928, pelo então presidente Washington Luís.

Reter uma análise sobre esta iniciativa significa problematizar o entendimento sobre assistência estudantil a fim de periodizar o percurso dessa política no Brasil a partir das iniciativas governamentais, ao longo da história, para romper/superar as raízes das desigualdades inerentes ao espaço da universidade pública brasileira.

Face ao exposto, as linhas que seguem apresentam um recorte das discussões realizadas na dissertação de mestrado² em Serviço Social e Direitos Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) que objetivou conhecer as condições de permanência das(os) estudantes de graduação que moravam nas residências universitárias do campus Central da referida instituição. Em sendo assim, objetivamos a explicar a história desta política no contexto brasileiro por meio de sua periodização em três fases orientadas por aportes legais e perspectivas políticas distintas de acordo com a conjuntura vivenciada pelo país em cada época.

Diante disso, a trajetória da assistência estudantil brasileira foi sistematizada em três fases/períodos, sendo a primeira de 1920-1980 apreendida pelo difícil acesso às incipientes universidades brasileiras e as primeiras formas de assistência prestada à(ao) estudante via Estado, regulamentadas pela Constituição de 1934 e 1946 e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961. A segunda fase é de 1980-2007 caracterizada por intensos debates na agenda pública sobre a democratização do espaço universitário com respaldo na Constituição de

¹ Aqui não fazemos a distinção de gênero ao depreendermos que a educação de outrora destinada às mulheres era, no limite, responsabilidade da igreja.

² A permanência no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Direitos Sociais foi viabilizada pela concessão de bolsa de demanda contínua da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil.

1988, na LDB de 1996 e no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001-2010. A terceira fase é de 2007 a atualidade constituída por um aparato legal que confere visibilidade à assistência estudantil por meio de políticas de ações afirmativas e de programas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (2007), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (2010) e o PNE de 2014-2014.

Por conseguinte, mediante revisão de literatura e análise documental, a trajetória da assistência estudantil no Brasil é compreendida à luz da teoria social crítica que possibilita problematizar as transformações sociais, econômicas e políticas que viabilizaram o processo de constituição de uma assistência à(ao) estudante que transcendesse o assistencialismo e se tornasse um direito decorrente das lutas sociais empreendidas pela classe trabalhadora ao exigir a obtenção de conhecimentos e o aperfeiçoamento de sua força de trabalho.

Da casa de estudante da elite à assistência ao pobre: 1920-1980

Enquanto política pública, as primeiras iniciativas no campo da assistência estudantil são firmadas na construção das casas de estudantes. Kowalski (2012) data a primeira fase dessa política a partir da década de 1920 a 1980, considerando a criação da Casa do Estudante Brasileiro em Paris, em 1928, destinada para a moradia dos filhos da elite brasileira. Esta fase:

conjuga um período em que o acesso à educação superior era um privilégio para poucos. A educação se concentrava nas mãos da elite do país, pessoas que tinham condição financeira de manter seus filhos no ensino superior, por isso, não raro, encaminhavam-nos para as [Instituições de Ensino Superior] IES consolidadas fora do país, as quais não mantinham apenas alto padrão de ensino-aprendizagem como também dispunham de qualidade de infraestrutura no atendimento ao aluno no aspecto da assistência estudantil (Kowalski, 2012, p. 86).

Contudo, ao considerarmos a formação social e econômica do Brasil, entendemos que as desigualdades sociais, econômicas e educacionais impossibilitavam que estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica pudessem continuar os estudos fora do país. Diante disso, apontamos os primórdios da assistência estudantil brasileira a partir da criação da Casa do Estudante do Brasil e do restaurante destinado às(aos) estudantes no Rio de Janeiro em 1929.

A Casa do Estudante do Brasil era um casarão com três andares, sendo que “no primeiro andar havia um restaurante popular, um bandejão, frequentado pelos estudantes pobres da cidade. E também pelos clandestinos - que faziam passar por estudantes para comer no restaurante que oferecia comida boa e barata” (Araújo, 2007, p. 24). A direção da casa era

responsabilidade de sua fundadora Ana Amélia de Queiroz Carneiro Mendonça. O estabelecimento não era público, mas recebia doações financeiras do governo federal. Sendo uma entidade fundada na solidariedade, objetivava prestar “apoio assistencial e a promoção do intercâmbio cultural” (Machado, 2007, p. 199).

Aqui duas ressalvas são necessárias: primeiro, a construção da casa de estudantes construída em Paris, com o apoio do governo francês, marca, segundo Machado (2007, p. 199), “o início de uma série de políticas públicas [...] no setor da moradia estudantil”, possibilitando que esta preocupação em “facilitar a vida material dos estudantes patrícios na capital francesa (Decreto Nº 5.612, de 26 de dezembro de 1928)” se estendesse para os estudantes do país; segundo, no governo de Washington Luís, a oferta da moradia estudantil e do bandeirão (1929) não está atrelada ao âmbito universitário, uma vez que a universidade no Brasil só foi administrativamente estruturada e regulamentada com o Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, promulgado pelo então presidente Getúlio Vargas.

O Estatuto das Universidades Brasileiras, instituído pelo Decreto nº 19.851 de 1931, organizou e regulamentou o nível superior no país, adequando a sua oferta à estrutura universitária, e não mais a cursos isolados. O referido estatuto esteve imbricado à propositura do Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto nº 19.850 de 1931, “que privilegiava o sistema universitário em detrimento das escolas superiores isoladas” (Kowalski, 2012, p. 85). Desta feita, com a integralização dos cursos, o presidente Getúlio Vargas consolidou o início da reforma da educação superior e a instituição da assistência estudantil, sendo tratada como ajuda e benemerência de um governo interessado em conquistar o apoio da categoria estudantil para o fortalecimento do seu mandato.

A partir de então, com o protagonismo do movimento estudantil, recursos públicos são destinados para a criação de moradias estudantis sob administração das entidades representativas da comunidade estudantil. As cantinas e restaurantes também ficaram a cargo da administração das(os) estudantes (Machado, 2007). Em consequência, a Lei Orgânica do Ensino Superior regulamentou a beneficência a estudantes pobres prestada com as contribuições dos professores na Caixa do Professorado Universitário: “a secção de previdência e de beneficência da Sociedade de Professores organizará, de acordo com o Centro Universitário de Estudos, o serviço de assistência médica e hospitalar aos membros dos corpos discentes dos institutos de ensino superior” (Brasil, 1931). Assim, as primeiras formas de auxílio financeiro foram realizadas com recursos dos próprios professores.

Vale dizer que a década de 1930 foi palco de diversas transformações socioeconômicas e políticas. De acordo com Romanelli (1986, p. 46), o processo de urbanização e industrialização do Brasil “[...] fez modificar-se substancialmente o [...] perfil [da demanda social de educação], introduzindo nele um contingente cada vez maior de estratos médios e populares que passaram a pressionar o sistema escolar para que se expandisse”.

A demanda e expansão educacional para atender às necessidades do desenvolvimento nacional são marcas da nascença da política de assistência estudantil que surge deslocada da noção de democratização da educação superior e vinculada à requisição de profissionais capacitados para atender as novas configurações da sociedade, política, economia e da cultura em meio ao processo de urbanização e industrialização do país.

A responsabilidade estatal para com a assistência às(aos) estudantes da classe trabalhadora é institucionalizada pela Constituição de 1934, no artigo 157, que dispõe que “parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e para vilegiaturas” (Brasil, 1934).

Vargas soube conduzir o jogo político do país antecipando o atendimento às necessidades sociais a fim de desmobilizar as lutas e mobilizações que pudessem fragilizar o governo. Assim, no âmbito da educação, a União Nacional dos Estudantes (UNE) foi criada em 1937 aliada ao Ministério da Educação e da Saúde Pública, de forma despolitizada e com o intuito de angariar o apoio estudantil para o seu governo. No entanto, no decorrer do II Congresso Nacional de Estudantes, ocorrido em 1938, estudantes se contrapõem a esta mordada política e fundam uma UNE politizada e apartidária (Araújo, 2007).

Kowalski (2012) destaca que neste congresso foi rompido o laço entre UNE e casa das(os) estudantes, sua primeira sede, e foi criado o Teatro do Estudante do Brasil. Além disso, o II Congresso foi palco das discussões acerca da reforma universitária e do Plano de Reforma Educacional, o qual foi aprovado e “pretendia solucionar problemas educacionais, auxiliar os estudantes com dificuldades econômicas, aumentar as vagas e expandir o ensino superior” (Araújo, 2007, p. 88). Por conseguinte, em 1946, a assistência estudantil passa a ser obrigatória nos sistemas de ensino por meio da oferta de “serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar” (Brasil, 1946).

Ainda no ano de 1946, o Decreto nº 20.302 “estabeleceu que na Seção de Prédios, Instalações e Estudos dos Estabelecimentos de Ensino Superior dever-se-iam pensar alternativas para os problemas relacionados à assistência médico-social destinada a alunos”

(Kowalski, 2012, p. 90). Assim, a assistência estudantil não se restringe a oferta de moradias, restaurantes e bolsas: ela se estende ao atendimento das necessidades de saúde.

De acordo com Silveira (2012), os serviços vinculados a esta política possuíam caráter assistencialista sob o discurso de ajudar a quem necessita. O caráter assistencialista é rompido com a LDB³ de 1961, Lei nº 4.024, que reconhece o direito à assistência social escolar nos artigos nº 90 e 91:

Art. 90. Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe aos sistemas de ensino, técnica e administrativamente, prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológicos e de enfermagem aos alunos.

Art. 91. A assistência social escolar será prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo e à organização social da comunidade (Brasil, 1961).

Em decorrência do respaldo jurídico legal da assistência estudantil, que a insere no escopo da política de educação, depreendemos que houve um fortalecimento do movimento estudantil e a ruptura com a noção de que a expansão da educação, estreitamente vinculada apenas ao desenvolvimento nacional, seria a solução para o problema do acesso e a permanência de estudantes pobres nas universidades públicas. Com isso, a perspectiva da democratização do ensino é adotada como sendo um dos eixos para a reforma universitária no Brasil. Não obstante, o movimento estudantil almejava tornar a universidade popular voltada para atender as necessidades do povo. Segundo Araújo (2007, p. 103):

Com a reforma universitária os estudantes pretendiam democratizar a universidade e transformá-la num instrumento de desenvolvimento do país. Em seu depoimento, Aldo Arantes conta:

Na verdade, a discussão era primeiro voltar a universidade para o povo brasileiro. Considerava-se, na época, que a universidade era muito elitista, e que era necessário voltar a universidade para o povo. Isso refletindo não só na abertura da universidade para os segmentos mais pobres da população, como também um conteúdo mais voltado para resolver os problemas do conjunto da sociedade.

A defesa da democratização da universidade ganha visibilidade nos seminários realizados pelas entidades estudantis. O I Seminário Latino-Americano de Reforma e Democratização do Ensino Superior, realizado na Bahia em 1961, congregou representantes estudantis de vários países da América Latina. Este seminário culminou na elaboração da Declaração da Bahia, a qual expressava os pontos defendidos pelas(os) estudantes, “entre

³ A referida LDB foi amplamente debatida anos antes pela UNE na ocasião do I Seminário de Reforma de Ensino em 1957 e que teve como principal mote a “luta pela Reforma Universitária”, possibilitando ao movimento estudantil discussões acerca da “democratização do ensino” (Araújo, 2007, p. 89).

eles: a democratização do ensino, com amplo acesso da população em todos os níveis e a abertura da universidade ao povo e às classes trabalhadoras” (Araújo, 2007, p. 105).

O II Seminário Nacional de Reforma Universitária ocorreu em Curitiba, no ano de 1962, e, para reiterar as proposições do evento anterior, foi formulada a Carta do Paraná. Neste documento, a universidade é defendida enquanto instituição capaz de formar uma cultura nacional (Araújo, 2007). Neste evento, a discussão sobre a assistência à(o) estudante esteve pautada na “criação de gráficas universitárias para impressão de jornais, revistas, apostilas e livros; assistência médica; assistência habitacional, com a construção de casas de estudantes; e o aumento do número de restaurantes universitários” (Kowalski, 2012, p. 89).

As décadas de 1960 e 1970 registram uma crescente procura pelo ensino superior, bem como o aumento considerável do número de universidades públicas e privadas no país. Vale dizer que a esfera privada recebeu incentivos para ofertar este nível de ensino a partir da política expansionista das décadas de 1950 e 1960 e representou, segundo Mendonça (2000, p. 142):

[...] uma resposta ao aumento da demanda ocasionado pelo deslocamento dos canais de ascensão social das camadas médias e pela própria ampliação do ensino médio público, bem como pelo alargamento do ingresso na universidade decorrente do processo de equivalência dos cursos técnicos ao curso secundário, que se iniciou nos anos 50 e culminou com a Lei de Diretrizes e Bases de 1961.

Considerado como um setor estratégico e lucrativo, o governo militar pensou a reforma universitária de maneira que atendesse, no plano ideal, aos reclamos sociais e, essencialmente, às necessidades econômicas, no plano real. O simulacro da democratização da educação superior, no período da Ditadura Militar (1964-1985), é refletido no “forte incentivo na criação de novas universidades federais e estaduais, investimento em laboratórios e aperfeiçoamento do corpo docente” (Kowalski, 2012, p. 90).

Assim, vestia-se de um manto democrático a modernização da educação superior no Brasil influenciada pelos Estados Unidos por intermédio da *United States Agency for International Development* (USAID) (Mendonça, 2000). Outrossim, a preocupação dos militares com a oferta educacional para a classe trabalhadora, explicitada na Constituição de 1967, apresenta um novo elemento que marca a garantia do direito à educação: a igualdade de oportunidades:

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. [...]

III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior; [...]

Art. 169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais. [...]

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (Brasil, 1967).

O citado aporte legal assegurou o direito à educação e à assistência educacional, no entanto, na prática, pouco foi feito para que os preceitos legislativos atendessem a realidade das(os) estudantes. Kowalski (2012) analisa que as proposições da Constituição de 1967 alinharam e estimularam a reorganização da política educacional conforme os interesses internacionais. Outro aspecto importante desta constituição é pontuado por Araújo (2003). A autora afirma que esta favoreceu a implantação da reforma administrativa e, como consequência, a reforma universitária, realizada por meio da Lei nº 5.540 de 1968.

Apesar de pontos positivos no que tange à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a representação estudantil nos órgãos colegiados e a possibilidade de apoio às(aos) estudantes no desenvolvimento de atividades culturais, artísticos, cívicos e desportivos, a reforma universitária propôs modernizar a universidade conforme os preceitos do mercado.

Com efeito, nos anos de 1970 houve um “incrível processo de massificação, através da multiplicação de instituições isoladas de ensino superior, criadas pela iniciativa privada” (Mendonça, 2000, p. 148). Ao lado do avanço da esfera privada, ocorreu “a expansão da oferta de vagas nas instituições públicas, para atender ao aumento da demanda por ensino superior, surgida com a ascensão das massas no cenário político nacional” (Araújo, 2003, p. 68). Este contexto demandou maiores atenções à assistência estudantil.

À vista disso, o Departamento de Assuntos Estudantis (DAE) foi criado em 1970 para formular uma política de assistência às(aos) estudantes universitárias(os) em nível nacional, priorizando os programas de alimentação, moradia estudantil e assistência médica e odontológica (Kowalski, 2012). Nesse sentido, Silveira (2012, p. 55) sinaliza que, no ano de 1972, o Programa Bolsa de Trabalho foi instituído “para os estudantes, numa perspectiva de inserção destes ao processo de integração do desenvolvimento econômico-social do país, devendo ser priorizados os alunos que comprovassem ‘carência de recursos financeiros’”.

Os serviços a serem ofertados por esta política são especificados no artigo nº 62, parágrafo 01 da Constituição Federativa do Brasil de 1971, o qual dispõe que os serviços de assistência educacional “incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar” (Brasil, 1971). Ressalta-se que estes serviços eram, majoritariamente, destinados para a educação primária.

As ações e programas voltados para estudantes universitárias(os) foram postos na agenda de luta da UNE, logo a sua reativação com o fim do Decreto-Lei nº 477 de 1969. Conforme Silveira (2012, p. 55), a defesa da assistência estudantil, encabeçada pela UNE, vincula-se a luta Pró-Moradia Estudantil, “tendo como marco representativo a realização do 1º Encontro de Casas de Estudante, em 1976, no Rio de Janeiro”.

Como podemos apreender, a luta em prol da moradia estudantil é a principal força motriz para o desenvolvimento e consolidação da política de assistência estudantil no Brasil. Sendo a primeira ação reconhecida pelo Estado brasileiro, a implantação de casas de estudantes possibilitou o nascimento da UNE, a resistência à Ditadura Militar e a reorganização do movimento estudantil. À vista disso, a democratização da universidade pública e a política de assistência estudantil exigem a responsabilidade do Estado em ofertar teto e, conseqüentemente, alimentação para os sujeitos dos grupos e segmentos sociais da classe trabalhadora.

Do assistencialismo ao direito à assistência: 1980-2007

Como vimos, a primeira fase da política de assistência estudantil no Brasil corresponde ao período de transição econômica de um país essencialmente agroexportador para uma nação urbanizada que prima pelo desenvolvimento industrial e ascensão do setor de serviços. Esta conjuntura demandou recursos humanos capacitados e qualificados para atender às novas exigências do mercado de trabalho nacional: a política educacional é calcinada sob a teoria do capital humano.

A assistência à(o) estudante se configura como uma reivindicação dos sujeitos da classe trabalhadora e como uma necessidade para a formação de novos profissionais. Nesse primeiro período, a educação profissional é incentivada, marcando o distintivo entre o acesso ao conhecimento para o trabalho *versus* o conhecimento para a ciência. Neste contexto, a

assistência estudantil é vinculada, majoritariamente, ao ensino primário⁴, embora tenha sido estendida para algumas universidades de forma fragmentada e inconsistente.

Sua solidez e amadurecimento se associa à efervescência dos movimentos sociais no processo de redemocratização do país nos anos de 1980, caracterizando a segunda fase a partir do fortalecimento das discussões acerca do lugar ocupado pela universidade no Brasil e de quais sujeitos ocupam os bancos universitários, sendo caracterizada:

[...] por uma maior atenção do governo em relação ao favorecimento de condições mais justas de permanência e acesso ao ensino superior e é neste movimento que a política de assistência estudantil também entra numa fase mais madura em relação aos direitos dos estudantes, os quais perpassam pelo acesso aos programas de apoio estudantil, no sentido de dar possibilidades para que esse segmento possa permanecer no espaço universitário e findar seus cursos. Todavia, esse processo se constitui entre disputas de interesses e percalços políticos, em que as discussões sobre a [Política de Assistência Estudantil] PAE aconteciam de forma fragmentada e restrita a algumas [Instituições Federais de Ensino Superior] IFES, que na maioria das vezes, era impulsionada pelos movimentos estudantis (Kowalski, 2012, p. 93).

A assistência estudantil direcionada para estudantes do nível superior passa a ser fortalecida a partir da criação, em 1987, do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários (FONAPRACE)⁵. Conforme Silveira (2012, p. 58), esta entidade objetivou debater sobre a necessidade de políticas voltadas para “o acesso, a permanência e a conclusão dos cursos, principalmente, de alunos oriundos de camadas sociais de baixa renda”.

Além disso, a mesma autora cita que os seus representantes possuíam o compromisso com a defesa da democratização do acesso as universidades considerando “que não adiantava apenas oportunizar o acesso, fazia-se necessário criar condições concretas para a permanência desse público” (Silveira, 2012, p. 58). A defesa de uma universidade pública, em que o quesito renda não se torne (ou melhor dizer, continue sendo) um obstáculo para a permanência de sujeitos da classe trabalhadora, é fortalecida com os preceitos postos na Constituição da República Federativa de 1988.

Embora trate de forma generalista a educação superior, a Carta Magna vigente potencializa a luta por uma política educacional que reconheça as expressões da questão social refletidas no baixo desempenho escolar e acadêmico, na repetência, na evasão, nas

⁴ A Política Nacional de Assistência ao Estudante, voltada para estudantes da pré-escola e do 1º e 2º grau, foi executada pela Fundação de Assistência ao Estudante criada em 1983 e extinta em 1997.

⁵ Outras entidades somam-se a luta do FONAPRACE como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), criada em 1989, e a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), criada em 1991.

dificuldades de acesso e permanência na universidade pública e que congregam recortes de renda, raça, gênero, região, idade e deficiência.

A universalidade do direito à educação é assegurada constitucionalmente no artigo nº 206, parágrafo 01, o qual dispõe sobre o princípio de “igualdade de condições de acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988). Este princípio firma o reconhecimento de que os mecanismos legais para expandir e flexibilizar o acesso às instituições educacionais devem ser acompanhados por instrumentos que proporcionem a continuidade dos estudos.

Na década de 1990, a LDB, reformulada em 1996 sob a Lei nº 9.394, ratifica o princípio de igualdade entre as condições de acesso e permanência. A colossal importância deste princípio decorre do reconhecimento da existência das desigualdades socioeconômicas e dos desníveis educacionais dos diferentes sujeitos pertencentes às classes subalternas da sociedade brasileira marcada pela herança colonial e escravocrata.

Diante do cenário de alto índice de pobreza, trabalho infantil, concentração de renda e de desigualdade social, o FONAPRACE realizou a I Pesquisa sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES, com o propósito “dimensionar a assistência praticada e levantar a demanda potencial em âmbito local, regional e nacional, buscando indicadores que [pudessem] [...] fundamentar a definição de políticas sociais” (FONAPRACE, 1997 citado por Silveira, 2012, p. 60).

Concluída em 1997, a pesquisa possibilitou explicitar a presença de estudantes da classe trabalhadora nas IFES e as ações operacionalizadas pelas instituições para atender as necessidades socioeconômicas desses sujeitos, apesar da ausência de recursos federais destinados para tal fim. Os dados produzidos subsidiaram a elaboração de um Plano Nacional de Assistência ao Estudante (PNAE), uma vez que:

A pesquisa apontou [...] que 2,40% residiam nas moradias estudantis das IFES, os restaurantes universitários garantiam a alimentação diária de 19,10% e o transporte coletivo (60,6%) era o meio de locomoção até as aulas mais utilizado. [...] 12,73% dos alunos das IFES estavam recebendo atendimento social; a assistência alimentar era o programa mais significativo em todas as regiões, não só o programa de bolsa alimentação para os estudantes de baixa condição socioeconômica, como também a alimentação subsidiada; a assistência psicoterápica era oferecida por algumas universidades; o programa de creches aparecia geralmente naquelas IFES que tinham esse equipamento estruturado para seus servidores, abrindo algumas vagas para os filhos de estudantes, ou, ainda, na forma de bolsa-creche; os programas de bolsas de transporte, manutenção e trabalho, que dependiam de provisão orçamentária, estavam voltados para os alunos de baixa condição socioeconômica (Silveira, 2012, p. 61).

A concretude dessa política esbarra na inexistência de orçamento destinado para as IFES ofertar programas e serviços socioassistenciais, tendo em vista que não há destinação de “recursos do tesouro [...] [para serem] utilizados na assistência, deixando a responsabilidade somente para a instituição de fazer a política acontecer” (Silveira, 2012, p. 62).

O quadro limitante de recursos é agravado com as proposições neoliberais que encontram solo fértil na Nova República sedenta por modernização e desenvolvimento. De acordo com Leite (2012, p. 459), “uma das transformações mais importantes a partir dos anos 1990, em nosso país, foi a redução da ação reguladora do Estado. [...] trata-se, *tout court*, de desmontar a responsabilidade pública em relação às grandes problemáticas sociais”.

Com efeito, a desestatização, desregulamentação e a privatização passaram a constituir o tripé que orienta a intervenção estatal brasileira na área social, evidenciando um dos elementos orgânicos ao papel do Estado: ele incorpora as reivindicações dos sujeitos sociais e altera “substantivamente o modo pelo qual [...] faz valer prioritariamente os interesses da classe burguesa dominante” (Coutinho, 1997, p. 164). No âmbito da educação, os interesses da classe dominante são atendidos à medida que as recomendações dos organismos internacionais são adotadas pelo Estado brasileiro possibilitando a constituição de uma burguesia educacional, o sucateamento das universidades públicas e o seu alinhamento à lógica do mercado⁶.

Partindo desse entendimento, a exclusão da responsabilidade de financiamento do Estado frente à assistência à(o) educanda(o) é posta no artigo nº 71 da LDB de 1996, o qual dispõe que não “constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: [...] IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (Brasil, 1996). De acordo com Araújo (2003) e Kowalski (2012), esta desresponsabilidade explicita o atendimento do país às recomendações do Banco Mundial que preconiza a necessidade da diversificação das fontes de recursos destinados para manter o sistema educacional, bem como a participação da(o) estudante no custeio dos estudos.

No que se refere à assistência, Araújo (2003, p. 86), analisando as contribuições de Siqueira (1997), explica que “o apoio aos estudantes necessitados seria concedido através de empréstimos ou bolsas de estudo, com ênfase maior no primeiro. No entanto, tal apoio não seria para todos os estudantes necessitados, mas sim, para aqueles também considerados

⁶ Este alinhamento se dá na constituição de uma universidade operacional a serviço do capital com supremacia da relação custo-benefício, o aumento do número de estudantes por docente, o produtivismo acadêmico, os prazos rígidos dentre outros elementos.

‘academicamente qualificados’”. Ou seja, além do recorte de classe, o mérito acadêmico é colocado como quesito para conseguir um auxílio ou adquirir uma dívida junto ao Estado.

Nesta perspectiva, o Fundo de Financiamento ao Estudo do Ensino Superior (FIES) expressa o deslocamento do compromisso do Estado brasileiro com a garantia do direito à educação, mediante a expansão e ampliação de vagas nas universidades públicas, para o incentivo ao setor privado, isentando as IES de suas responsabilidades fiscais. Criado em 1999, o FIES substitui o Crédito Educativo e se caracteriza por ser uma fonte de financiamento público direto na esfera privada (Minto, 2005).

Retrata-se, desta maneira, que o Estado, para legitimar e propiciar condições favoráveis visando o atendimento dos interesses da classe dominante, assume basicamente dois papéis conforme o progresso do desenvolvimento contraditório das forças produtivas: primeiro, de um Estado restrito que se utiliza exclusivamente do uso da força e do aparato militar, e o segundo de um Estado ampliado com cariz popular que se apresenta como um mediador de interesses rompendo a dependência exclusiva para com o capital (Tonet, 1997), utilizando, primordialmente, da coesão e a coerção passa a ser um instrumento a ser utilizado em casos extremos de ameaça à ordem vigente.

No rol das estratégias utilizadas pelo Estado para manter a coesão social, as políticas sociais são institucionalizadas como mecanismos que visam proteger segmentos e grupos sociais de situações de vulnerabilidade social. Desta feita, se constituem em espaços de conflito de interesses e são, organicamente, contraditórias: amenizam as sequelas da questão social ao passo que controlam a classe trabalhadora possibilitando a sua reprodução (Netto, 1996).

Assim, Netto (1996, p. 25) conceitua políticas sociais como sendo:

[...] respostas positivas a demandas das classes subalternas [que] podem ser oferecidas na medida exata em que elas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros. [Isto é] [...] o Estado por ele [capitalismo] capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas.

O entendimento dessa contradição é pertinente para analisarmos os avanços e conquistas presentes na política educacional no bojo da ascensão do neoliberalismo no Brasil e seu expoente refletido na contrarreforma do Estado, pensada no governo Sarney (1984-1989), amadurecida no governo Collor e Itamar Franco (1990-1994), operacionalizada nos

tempos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e intensificada nos anos Lula da Silva (2003-2010).

Com efeito, em 1998, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) promulga a Declaração Mundial sobre a Educação Superior para o século XXI em Paris, a qual reconhece as transformações sociais e econômicas da contemporaneidade e a importância da assistência à(o) estudante, uma vez que:

Sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos. [...]

Artigo 3º

Igualdade de acesso

[...] d) Deve-se facilitar ativamente o acesso à educação superior dos membros de alguns grupos específicos, como os povos indígenas, os membros de minorias culturais e lingüísticas, de grupos menos favorecidos, de povos que vivem em situação de dominação estrangeira e pessoas portadoras de deficiências, pois estes grupos podem possuir experiências e talentos, tanto individualmente como coletivamente, que são de grande valor para o desenvolvimento das sociedades e nações. Uma assistência material especial e soluções educacionais podem contribuir para superar os obstáculos com os quais estes grupos se defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior (UNESCO, 1998).

Neste seguimento, o PNE, para o decênio de 2001-2010, reconhece as disparidades sociais, raciais e culturais que marcam a diversidade populacional do Brasil, embora tenha mantido nítida oposição aos ideais das entidades que defendem a educação pública (Kowalski, 2012). Apesar da reafirmação da política operacionalizada por meio da diversificação das fontes de financiamento e o repasse da responsabilidade do Estado para a sociedade, alguns avanços podem ser pontuados a partir desse documento: metas e estratégias foram encadeadas para solucionar e sanar a problemática da exclusão social nas universidades brasileiras, assim como para a democratização do espaço escolar.

No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileira em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente [...] (Brasil, 2001, p. 30).

Os estudos traçados pelo plano decenal apontaram que havia a necessidade de aumentar o número de vagas nas instituições de ensino superior, tendo em vista as novas exigências do mercado de trabalho e a previsão de aumento do número de egressas(os) do

ensino médio oriundas(os) das classes subalternas decorrente da universalização do ensino médio gratuito.

Em sendo assim, destacamos as seguintes metas:

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. [...]
19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino. [...]
33. Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos.
34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico (Brasil, 2001).

Para concretizar estas metas, o Governo Federal, articulado com os demais entes federados, sancionou legislações que promovessem a inclusão dessas(es) jovens na academia. Seus esforços resultaram nas seguintes normativas: Lei 10.260 julho/2001, altera o FIES; Lei 11.096 janeiro/2005, dispõe sobre a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI); e o Decreto 5.800 junho/2006, que institui o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Sob o entendimento dos legisladores, o FIES e o PROUNI “se configuram, enquanto ações governamentais destinadas à assistência estudantil no aspecto do *financiamento das mensalidades*, no decorrer do curso” e escapam da “preocupação central desses programas” (Kowalski, 2012, p. 95-96, grifo da autora) as condições materiais e espirituais de permanência dessas(es) estudantes. Estas condições de permanência constituíram a pauta de mobilização do FONAPRACE que, em 2001, elaborou a proposta de um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior.

Kowalski (2012, p. 96) assinala que “essas ações corroboraram para que a assistência estudantil entrasse na agenda pública e fosse constituindo-se como uma política pública de direito, sendo que passou a ganhar maior notoriedade numa perspectiva de política governamental, apenas a partir dos anos de 2000”. Desse modo, Silveira (2012, p. 63) afirma que “o objetivo geral do documento era a definição de verbas específicas destinadas à manutenção da assistência ao estudante, na matriz orçamentária anual do [Ministério da

Educação] MEC para cada IFES, para a garantia de programas de permanência para todos os alunos provenientes das categorias D e E”. Mais uma vez, a questão do orçamento público se apresenta como um dos maiores desafios a serem enfrentados e problematizados no campo da democratização da educação superior, requisitando intensa mobilização social.

No período de 2003 e 2004, o FONAPRACE realizou a segunda pesquisa para conhecer o perfil socioeconômico e cultural da comunidade estudantil das IFES. Os dados da pesquisa viabilizaram a atualização do PNAE e a ratificação da necessidade de incluir a assistência estudantil na matriz orçamentária. Este novo plano foi apresentado em 2007 e, junto com as iniciativas no campo da expansão e interiorização das universidades federais, marca o início da terceira fase da assistência estudantil no Brasil.

Ainda sobre a segunda fase, salientamos que, na década de 1990, a ampliação das vagas e das matrículas no setor público ocorreu em virtude da criação e regulamentação das universidades estaduais. Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998, p. 08) assinalam que “em um período de dezesseis anos, entre 1980 e 1996, o número de universidades estaduais no país passou de 9 para 31, o que representa um crescimento da ordem de 178,0% [...]”.

Ainda de acordo com as autoras, as universidades estaduais surgem em resposta à ausência das universidades federais nos recantos mais distantes do desenvolvimento econômico. Compreende-se, então, que há um nítido recorte de classe nos bancos destas instituições, decorrendo, assim, a necessidade de formulação de ações socioassistenciais a fim de proporcionar maiores condições de permanência e de qualidade de formação.

O avanço do direito à assistência *vis a vis* ao recuo orçamentário: 2007-Atualidade

A terceira fase da política de assistência estudantil se caracteriza pela dicotomia existente entre o avanço dos aparatos legais que a legitimam enquanto política pública e a crescente apropriação pelo Estado dos preceitos neoliberais. Esta fase:

[...] se constituiu a partir de 2007 através da aprovação do Decreto nº 6.096 de 24 de abril desse mesmo ano, que instituiu o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que preconiza a criação de condições para ampliação do acesso e garantias de permanência aos estudantes na educação superior (Kowalski, 2012, p. 96).

Desse modo, as decisões políticas para a democratização da educação superior retratam a privatização interna das universidades, por meio das parcerias público-privado, massificação do ensino, injeção de estudantes pobres nas empresas educacionais, bem como

esbarram no limitante repasse de recursos financeiros que leva a discriminação de sujeitos necessitados dos mais necessitados através da seletividade dos programas socioassistenciais.

Kowalski (2012) aponta o REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, como marco inicial desta fase. Tendo como respaldo a meta 4.3.1 do PNE (2001-2010), destinada ao aumento de, pelo menos, 30% de estudantes na faixa etária entre 18 e 24 anos na educação superior, o REUNI objetiva “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007, art. 01). Diante desse desafio, as forças políticas, que tensionaram para a sua aprovação, reconheceram a envergadura da assistência estudantil para a realização do seu objetivo.

Com efeito, “o Programa terá as seguintes diretrizes: I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; [...] V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil [...]” (Brasil, 2007, art. 02). Seguindo os moldes das proposições do Banco Mundial, o REUNI conforma uma política de assistência estudantil focalizada nos sujeitos que estão em aguda vulnerabilidade socioeconômica. Desse modo, o programa deve buscar reduzir as taxas de evasão e retenção ao mesmo passo que desconsidera os “déficits anteriormente acumulados nos orçamentos de custeio e pessoal” (Cislaghi; Silva, 2012, p. 497)

Neste mesmo ano, o FONAPRACE elabora o novo PNAE com o intuito de apresentar o escopo de uma política ideal para a assistência estudantil juntamente com a problematização do diminuto orçamento destinado para as IFES consolidarem os serviços e programas socioassistenciais. O plano se pautou nos resultados das pesquisas concluídas em 1997 e 2004:

[...] alguns indicadores das pesquisas [...] deixam clara a necessidade de alocação de recursos para viabilizar a execução da política de assistência estudantil, podendo-se citar, dentre eles: a migração de universitários para outras cidades, o que exige ofertar moradia; a importância que o Restaurante Universitário ocupa como forma de garantir a permanência dos estudantes nos câmpus (*sic*); o transporte coletivo como forma de deslocamento até a universidade; o acesso à biblioteca, à cultura, ao esporte e ao lazer, a necessidade de um conhecimento básico de informática e de domínio de língua estrangeira, bem como a importância de se incentivar os movimentos sociais dos estudantes (Silveira, 2012, p. 67).

Destarte, o plano elencou áreas estratégicas e linhas temáticas que devem nortear a operacionalização da assistência à(ao) estudante conforme suas demandas, quais sejam, respectivamente: Permanência: moradia, alimentação, saúde (física e mental), transporte,

creche e condições básicas para atender os portadores (*sic*) de necessidades especiais; Desempenho Acadêmico: bolsas, estágios remunerados, ensino de línguas, inclusão digital, fomento à participação político-acadêmica e acompanhamento psicopedagógico; Cultura, Lazer e Esporte: acesso à informação e difusão das manifestações artísticas e culturais, acesso a ações de educação esportiva, recreativa e de lazer; Assuntos da Juventude: orientação profissional - sobre mercado de trabalho - prevenção a fatores de risco, meio ambiente, política, ética e cidadania, saúde, sexualidade e dependência química (FONAPRACE, 2007).

O referido plano “aponta que para cumprimento do proposto é necessário que seja criado um Fundo de Assistência Estudantil, sendo alocados 10% do orçamento anual das IFES’s para distribuir entre as universidades” (Silveira, 2012, p. 69). Outrossim, destaca a importância destas instituições contar com equipes multiprofissionais no atendimento às demandas estudantis. Este documento foi basilar para a construção do PNAES, instituído pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007.

Este programa busca reconhecer as desigualdades sociais e regionais, bem como a necessidade de democratizar a educação superior tendo como estratégia central a assistência estudantil. Isto posto, parte do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão articulando a estas atividades às ações de assistência estudantil de moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico, voltadas para discentes de graduação presencial das IFES (Brasil, 2007).

As supracitadas ações “devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (Brasil, 2007, art. 03, parágrafo 01). Assim, o critério socioeconômico é quesito crucial para selecionar os sujeitos aptos a participar dos programas socioassistenciais, sem ferir a autonomia da IFES estipular outros critérios. No que tange aos recursos financeiros, a portaria dispõe que estes serão providos da dotação orçamentária anual do MEC.

Instituído em 2007, implementado em 2008, o PNAES passou a ser regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 objetivando transformar o espaço universitário em um lugar de inclusão e propício para a permanência das(os) estudantes pobres:

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)

O decreto ratifica as ações de assistência estudantil firmadas pela portaria e acrescenta a ação que envolve o “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (Brasil, art. 03, inciso X). Além dessa mudança, a prioridade do programa passa a ser estudantes oriundas(os) do sistema público de educação ou com renda *per capita* de até um salário-mínimo e meio, sem impedir que a IFES estabeleça outros critérios. A respeito dos recursos financeiros, estes “consideram o Índice de Desenvolvimento Humano do município da instituição, o número de alunos matriculados e o de vagas que oferece no SISU” (Peixoto, 2017, p. 55).

Vale ressaltar que o PNAES não se configura como uma política de Estado, demonstrando sua fragilidade legal, embora expressem mudanças significativas no campo das ações socioassistenciais, colocando-as no rol das responsabilidades institucionais como direito e contribuindo para o rompimento com os laços assistencialistas, paternalistas e clientelistas que marcam a via assistencial das políticas sociais no Brasil (Yazbek, 1993).

Em 2009, o Sistema de Seleção Unificado (SISU) foi criado com o propósito de padronizar o processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação presenciais das IFES. Adotando a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como padrão de acesso, pretende eliminar as despesas com a locomoção para a realização da prova do vestibular, bem como possibilitar que os sujeitos pudessem concorrer a uma vaga nas universidades federais do país (Peixoto, 2017). Lima e Bianchini (2017), informam que o SISU foi instaurado pela Portaria Normativa nº 02, de 26 de janeiro de 2010.

Nessa esteira, escalonam esforços para a democratização da educação superior brasileira na dimensão da permanência estudantil, sendo legitimados à medida que sujeitos historicamente excluídos e/ou dificultados de acessar o ensino superior passam a adentrar nos bancos universitários. Destarte, a ampliação e flexibilização nas formas de acesso são elementares para a concretude de uma política que vise apoiar a continuidade dos estudos desses sujeitos. Assim, na dimensão do acesso, em 2012, foi sancionada a Lei nº 12.711, dispondo sobre a reserva de vagas, no âmbito das universidades federais, para estudantes oriundas(os) da rede pública de educação, para sujeitos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, bem como para aqueles com renda *per capita* de até um salário-mínimo e meio.

Referente à dimensão da permanência, em 2013, foi criado o Programa de Bolsa Permanência por meio da Portaria Normativa nº 389, de 09 de maio. O programa visa assegurar a permanência do alunado que se encontra em situação de vulnerabilidade

socioeconômico, estabelecendo uma discriminação positiva para o povo indígena e quilombola. Desta feita, “a Bolsa Permanência é um auxílio financeiro que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica” (Brasil, 2013, art. 04).

Por conseguinte, o PNE vigente, para o decênio 2014-2024, visa fortalecer as ações socioassistenciais e os mecanismos de ampliação e expansão da oferta de vagas nas universidades brasileiras. É válido destacar que a meta 12 do primeiro PNE - que estipula a oferta da educação superior para 30% das(os) jovens na faixa etária de 18 a 24 anos - não foi alcançada na década de 2001-2010, sendo ampliada para 33% no novo PNE (Brasil, 2014).

Em face desse desafio, o PNE (2014-2024) visa intensificar as ações do plano anterior, ou seja, estimular a expansão do EaD (estratégia 12.1), ampliar as vagas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e na UAB (estratégia 12.2), bem como ampliar o FIES e o PROUNI (estratégia 12.20). A assistência estudantil é realçada nas estratégias de:

[...] ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil (Estratégia 12.5); [...] e ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, especialmente na forma da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e Decreto nº 7.824/2012 (Estratégia 12.9) (Brasil, 2014, p. 41).

No bojo dessa problemática, o FONAPRACE realiza a IV Pesquisa Nacional de Perfil dos Discentes das Instituições Federais de Ensino Superior em 2014. Segundo a análise dos dados pelo FONAPRACE (2016), a destoante presença de pessoas brancas nas universidades federais vem cedendo ao passo que retrata maior participação de pessoas negras que creditam sua permanência nos serviços e programas socioassistenciais.

Assim, conforme a pesquisa de 2014, a comunidade estudantil era composta por 45,67% de pessoas brancas e 47,57% de autodeclaradas pretas (9,82%) e pardas (37,75%). Os demais 6,76% estavam distribuídos entre pessoas amarelas (2,34%), indígenas (0,64%) e sem declaração (3,78%). No quesito renda, a pesquisa demonstra que houve um aumento no número de estudantes com renda *per capita* de até um salário-mínimo, compondo 81,47% do alunado (FONAPRACE, 2016). Esta diversificação do perfil das(os) estudantes refletem a diversidade da composição social do Brasil, sendo considerado um fenômeno peculiar na história da universidade pública brasileira. Este fenômeno está intrinsecamente relacionado com a lei de cotas e a adoção do SISU pelas IFES (FONAPRACE, 2016).

Acreditamos que, na próxima pesquisa sobre o perfil das(os) discentes da rede federal de educação superior, haverá outro grupo de estudantes que marcará presença no processo de democratização da educação superior. Estamos nos referindo aos possíveis efeitos decorridos da Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016, que modificou a lei de cotas (Lei 12.711/2012), acrescentando a reserva de vagas para as pessoas com deficiência (Brasil, 2016).

Com efeito, o processo de abertura das universidades públicas brasileiras comunga esforços do Governo Federal tensionado por forças políticas e sociais no direcionamento do Estado para a garantia do direito à educação, aqui especificado o nível superior. Todavia, as reivindicações devem continuar para aperfeiçoar os aportes legais, bem como conquistar uma matriz orçamentária para a assistência estudantil.

De acordo com o FONAPRACE (2016, p. 245), “os recursos destinados ao PNAES, muito embora historicamente crescentes, ainda são insuficientes para o atendimento de toda a demanda, implicando em evasão”. O panorama orçamentário é agravado com a promulgação da Emenda Constituição nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que disciplina o regime fiscal do país engessando o orçamento nas áreas da saúde e educação por 20 anos (Brasil, 2016a).

O congelamento dos investimentos destinados para a política educacional inviabiliza o cumprimento da meta 20 do PNE vigente, a qual estabelece a ampliação dos 7% para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024, bem como das estratégias que versam sobre a expansão da assistência estudantil e da inclusão dos sujeitos pobres, negros, indígenas, quilombolas e com deficiência.

Reflexões finais

A democratização da universidade pública é uma demanda posta pela classe trabalhadora para ter acesso à educação superior, bem como ao conhecimento historicamente construído. Nesta seara, romper/superar as raízes elitistas da educação superior pública no Brasil demanda ações no âmbito da flexibilização do acesso que devem ser acompanhadas de mecanismos institucionais que ofertem condições de permanência, continuidade e conclusão do curso de nível superior.

Desta forma, a assistência estudantil é considerada como política essencial para efetivar a democratização do espaço universitário, reduzir as taxas de evasão, repetência e morosidade nos estudos. Com efeito, demanda compromisso do Estado com as demandas da comunidade discente nos aspectos materiais, espirituais, emocionais e pedagógicos.

No contexto brasileiro, as três fases da política de assistência estudantil são consubstanciadas por descaminhos que ora se aproximam, ora se afastam de uma perspectiva comprometida com a democratização da educação superior via avanços normativos que responsabilizam o Estado frente à demanda de assegurar condições igualitárias de acesso e permanência na universidade pública.

Contudo, esta política está condicionada pelo direcionamento conferindo às políticas sociais em meio ao contexto de ofensiva do capital financeiro e do neoliberalismo sendo marcada pela precarização, seletividade, focalização e por poucos recursos destinados a atender suas demandas. Isto posto, urge a necessária organização política dos diversos setores da sociedade em defesa de uma universidade pública, gratuita, de qualidade, diversa e plural com mecanismos que viabilizem a permanência estudantil dos sujeitos da classe trabalhadora para usufruir do conhecimento historicamente construído e de uma formação de nível superior.

Referências

- Araújo, M. P. N. (2007). *Memórias estudantis: 1937-2007: da fundação da UNE aos nossos dias*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Brasil. (1931). *Decreto n. 19.851*, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro: Presidência da República.
- Brasil. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Rio de Janeiro: Presidência da República.
- Brasil. (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Rio de Janeiro: Presidência da República.
- Brasil. (1961). *Lei n. 4.024*, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (1971). *Lei n. 5.692*, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (1996). *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2001). *Lei n. 10.172*, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2007). *Decreto nº 6.096*, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília: Ministério da Educação.
- Brasil. (2010). *Decreto nº 7.234*, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília: Ministério da Educação.
- Brasil. (2013). *Portaria Normativa n. 389*, de 09 de maio 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação.
- Brasil. (2014). *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).
- Brasil. (2016). *Emenda Constitucional de nº 95*, de 15 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2016a). *Lei n. 13.409*, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília: Presidência da República.
- Cislaghi, J. F., & Silva, M. T. (2012). O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. *SER Social*, 14(31), 473-496.
- Coutinho, C. N. (1997). Notas sobre cidadania e modernidade. *Revista Praia Vermelha*, 1(1)145-165.
- Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. (FONAPRACE). (2016). *IV Pesquisa Nacional de Perfil dos Discentes das Instituições Federais de Ensino Superior em 2014*. <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/DIAGRAMACAO-perfil2016.pdf>.
- Kowalski, A. V. (2012). *Os (des)caminhos da política de Assistência Estudantil e o desafio na garantia de direitos*. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Leite, J. L. (2012). Política de Assistência Estudantil: direito da carência ou carência de direitos? *SER Social*, 14(31), 453-472.

- Lima, L. M., & Bianchini, Â. R. (2017). Seletividade e/ou democratização da educação superior em tempos do SISU. *Revista de Políticas Públicas*, 21(01), 495-514.
- Machado, O. L. (2007). Casas de estudantes e educação superior no Brasil: aspectos sociais e históricos. In Machado, O. L. *Movimento estudantil brasileiro e educação superior* (pp. 191-208). UFPE. <https://www.aacademica.org/otavioluizmachado/13.pdf>
- Mendonça, A. W. P. C. (2000). A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 14, 131-151.
- Minto, L. W. (2005). *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 90*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (UNESCO). (1998). *Declaração Mundial sobre a Educação Superior para o século XXI*. Paris. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140457>
- Peixoto, M. C. L. (2017). Democratização e desigualdades na educação superior: o caso do Brasil. *Universidades*, 7, 51-62.
- Romanelli, O. O. (1986). *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes.
- Sampaio, H., Balbachesky, E., & Peñaloza, V. (1998). *Universidades Estaduais no Brasil: características institucionais*. São Paulo: NUPES/USP.
- Silveira, M. M. (2012). *A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Católica de Pelotas, Pelotas.
- Tonet, I. (1997). *Democracia ou liberdade?* Maceió: Edufal.
- Yazbek, M. C. (1993). *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez.

*Submetido em maio de 2024
Aprovado em junho de 2024*

Informações autorais

Maria Luciene da Silva Araújo

Assistente Social na Secretaria Municipal de Educação e Desporto Escolar de Russas (CE)
Professora temporária na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

Link ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1509-8587>

Link LATTES: <https://lattes.cnpq.br/4776263620309654>

E-mail: assistente.luciene@gmail.com