

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

GUSTAVO CARRIJO GUIMARÃES

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) E SEU
PROCESSO FORMATIVO**

UBERLÂNDIA – MG

2024

GUSTAVO CARRIJO GUIMARÃES

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) E SEU
PROCESSO FORMATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Linha de Pesquisa: Política, Cultura, Trabalho e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva.

UBERLÂNDIA – MG

2024

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

G963 2024	<p>Guimarães, Gustavo Carrijo, 1996- A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) E SEU PROCESSO FORMATIVO [recurso eletrônico] / Gustavo Carrijo Guimarães. - 2024.</p> <p>Orientador: Leonardo Barbosa e Silva. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Ciências Sociais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.225 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Sociologia. I. Silva, Leonardo Barbosa e, 1975-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Ciências Sociais. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 316</p>
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074


UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco H, Sala 37 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3230-9435 - www.ppgcs.incis.ufu.br - ppgcs@incis.ufu.br


ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Ciências Sociais				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado 3/2024 do PPGCS-UFU				
Data:	19 de março de 2024	Hora de início:	15:00h	Hora de encerramento:	17 :00 h
Matrícula do Discente:	12212CSC003				
Nome do Discente:	Gustavo Carrijo Guimarães				
Título do Trabalho:	A política nacional de assistência estudantil (pnaes) e seu processo formativo				
Área de concentração:	Sociologia e Antropologia				
Linha de pesquisa:	Política, Cultura, Trabalho e Movimentos Sociais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Quando o abandono é um problema? Usando a abordagem descolonial para pensar o direito à educação superior				

Reuniu-se por meio de vídeo conferência a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, assim composta: Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva (Orientador e Presidente da banca PPGCS/INCIS/UFU), Prof. Dr. Moacir de Freitas Junior (Examinador PPGCS/INCIS/UFU) e Prof. Dr. Carlos Eduardo Sampaio Burgos Dias (Examinador Universidade Federal de São Paulo - Unifesp).

Iniciando os trabalhos, o presidente da mesa, o Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu o discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca Examinadora, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

APROVADO.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva - Orientador e Presidente da banca (PPGCS/INCIS/UFU)

Prof. Dr. Moacir de Freitas Junior - Examinador (PPGCS/INCIS/UFU)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Sampaio Burgos Dias - Examinador (Universidade Federal de São Paulo - Unifesp)

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Moacir de Freitas Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 24/07/2024, às 09:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barbosa e Silva, Presidente**, em 24/07/2024, às 10:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Sampaio Burgos Dias, Usuário Externo**, em 24/07/2024, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5550051** e o código CRC **B91805AB**.

*A minha vó Bi, à minha vó Vanda e
à minha mãe.
As mulheres que resistiram, nos
criaram e nos amaram.*

AGRADECIMENTOS

O indivíduo é muito mais que um ser pensante e solitário. Em cada um de nós coexistem vozes que nos formaram e as influências daqueles que nos apoiaram. O espaço que ocupo, a pessoa que sou e tudo que vivi é fruto não só de minhas escolhas, mas de uma série de atores, os quais devo gratidão. Tal trajetória é tão longa e tantos foram os que me ajudaram, que não há como não fazer os agradecimentos sem um pouco de injustiça. Dessa forma, peço desculpas aos que aqui não foram lembrados e lhes adianto o meu muito obrigado.

Todavia, não posso deixar de agradecer diretamente a algumas pessoas. Agradeço meu pai pelos inúmeros esforços na nossa criação e em trazer o sustento para dentro de casa. Com quatro filhos e na condição de professor, é uma batalha que poucos fazem com a qualidade que o senhor fez. A curiosidade que me guia e me faz ser quem eu sou, começou com a sua atenção e carinho em responder minhas intermináveis perguntas quando eu ainda era criança. Agradeço meus irmãos pelo companheirismo e parceria. São tantas as vezes que vocês me estenderam a mão, que não sei como agradecer. Não importa o quanto a solidão e o medo nos assombrem, teremos uns aos outros. Que o perdão nos mostre o caminho do amor caso brigarmos, que o sorriso seja sempre o nosso ponto final em cada parágrafo da vida. Matheus, o meu parceiro de toda vida: fomos criança, adolescentes, adultos e ainda seremos idosos juntos. Tu és parte da minha formação e de tudo que sou. Ludmilla, minha irmã e parceira. As melhores gargalhadas são sempre contigo. Thiago, eterno conselheiro. Obrigado pelo carinho que você põe em cada conversa e momento que estamos juntos, dos conselhos às jogatinas de tabuleiro.

Quero agradecer especialmente minha mãe (Marislene), minha vó (Vandinha) e minha bisavó (vó “Bi”). Não houve desafio que vocês não enfrentaram pelo bem dessa família. Cada vitória nossa é colhida graças a tudo que vocês semearam. Serei eternamente grato por quão forte vocês foram. Vocês dedicaram toda a vida a nós. Não há carinho maior e exemplo melhor de amor do que esse. Vocês são exemplos de força e resiliência. Em tempos em que desconhecidos são exemplos nas redes sociais, eu digo: me espelho em vocês.

Gostaria de agradecer também minha companheira, Lia. Obrigado por aguentar meus surtos de pós-graduando, me ouvir em minhas alucinações dissertativas e por cuidar de nós. Você é parte essencial da minha vida, sem a qual não teria conquistado nada do que conquistei nesses últimos anos. De 2020 para cá, sai de uma abarrotada graduação, que muito pensei em desistir, trabalhando em um *callcenter* com dificuldades financeiras. Hoje, sirvo com muito orgulho a Universidade Federal de Uberlândia e entrego essa dissertação como passo fundamental da minha formação. Jamais conseguiria traçar esse caminho sem você ao meu lado.

Ao meu filho, Lorenzo, sou grato por me elevar a mais alta condição de compreensão da vida. Antes de você, eu não tinha noção da importância de tudo ao nosso redor. Me abriu os olhos e me ensinou mais do que qualquer enciclopédia ou biblioteca inteira é capaz. Tudo com você é em larga escala: o amor, o conhecimento, a alegria, o medo. Espero ser bom para você o quanto você merece. Andarei de mãos dadas contigo até onde eu puder. Quando não mais puder, se fechar os olhos ainda estarei contigo. É tudo por você, meu filho. Aproveito para agradecer a Madinny e Maricel, por compartilhar comigo o espetáculo que é criar essa criança maravilhosa que é o Lorenzo.

Agradeço aos meus sobrinhos, Pedro Jorge e Liz, pela alegria que vocês são na minha vida. Ser tio de vocês é uma honra enorme. Agradeço também ao Caio, meu cunhado, pelo suporte dado no tempo em que trabalhamos juntos. Foi crucial estar do seu lado, aprender contigo e aproveitar a oportunidade que me deu para pôr meus planos em ação. Essa vitória também é sua.

Agradeço a CAPES, pelo apoio que tive nos 3 primeiros meses de mestrado, o qual deixei para outros colegas após me tornar servidor. Agradeço a UFU, ao Flávio, meu companheiro de trabalho, a Ana Wuo, Mário e Jarbas, minhas chefias, e aos companheiros do IV. A recepção de vocês não poderia ter sido melhor. Nunca fui tão bem acolhido em um local de trabalho.

Por fim, agradeço a todo o corpo docente do INCIS, e, especialmente a duas pessoas: os professores Moacir de Freitas Júnior e Leonardo Barbosa e Silva. Moacir, além de tudo que me ensinou, foi um marco nas coordenações de graduação e, depois, da pós-graduação em Ciências Sociais da UFU. Sua dedicação demonstra seu caráter e sua missão. Leonardo, por todo o carinho e consideração. Sempre me orientou respeitando as adversidades que passei, mas sem deixar de me propor desafios. Me instigou, me ensinou e aconselhou com sabedoria e carinho. Procurei e ainda não encontrei professores tão bons e pesquisadores tão competentes como você.

Muito obrigado a todos: amigos, familiares, colegas de estudos e trabalho. Tudo há de ser compartilhado. Compartilho com vocês os humildes frutos da minha pesquisa e a minha gratidão.

RESUMO

A educação superior no Brasil, historicamente marcada por elitismo e desigualdades, enfrenta o desafio de garantir o direito à educação para todos. O Programa Nacional de Assistência Estudantil, criado para promover a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade social nas instituições federais de ensino superior, surgiu como uma política pública essencial para combater a evasão e retenção e promover a qualidade de vida dos estudantes. Muito se fez necessária diante de outras políticas implementadas pelos governos Lula e Dilma: REUNI, Lei de Cotas, ENEM e SISU. Junto da expansão e do aumento do acesso, é preciso garantir a permanência para a adequada fruição do direito a educação, motivo que alça o PNAES a um programa crucial para a consolidação do modelo de educação superior democrática. Todavia, o PNAES enfrenta fragilidades institucionais e orçamentárias, além de instabilidades na positividade jurídica. Por isso, é fundamental identificarmos o caráter qualitativo da sua elaboração e responder a que tipo de política pública o programa corresponde em termos de modelos de Estado. Para tal, percorro a pesquisa dentro da epistemologia marxista. Para os meios técnicos, escolhi a pesquisa documental e bibliográfica. Levantei o histórico da educação superior brasileira e os conceitos centrais de Estado e políticas públicas. Em seguida analisei os principais documentos da elaboração do PNAES e fiz um estudo comparativo entre eles, os classificando em termos de modelos de Estado. Meu objetivo era identificar os traços constitutivos do PNAES ao longo do seu surgimento até a sua última proposta. Ao analisar os documentos fundadores do programa, pude concluir que o PNAES ao longo da sua trajetória oscila entre os modelos típicos de Welfare State (socialdemocrata, liberal e corporativista), sob a influência das restrições orçamentárias a que é submetido.

Palavras-chave: PNAES, Educação Superior, Políticas Públicas, Modelos de Estado, Brasil.

ABSTRACT

Higher education in Brazil, historically marked by elitism and inequalities, faces the challenge of guaranteeing the right to education for all. The National Student Assistance Program (PNAES), created to promote the permanence of students in situations of social vulnerability in federal higher education institutions, emerged as an essential public policy on facing dropout and retention and promoting the students' quality of life. It became necessary in light of other policies implemented by Lula and Dilma governments: REUNI, Quota Law, ENEM, and SISU. Along with the expansion and increased access, it is necessary to guarantee permanence for the adequate enjoyment of the right to education, which makes PNAES a crucial program for the consolidation of the democratic higher education model. However, PNAES faces institutional and budgetary fragilities, as well as instabilities in its legal positiveness. Therefore, it is fundamental to identify the qualitative character of its elaboration and to answer what type of public policy the program corresponds to in terms of State models. To this end, I conduct the research within the Marxist epistemology. For the technical means, I chose documentary and bibliographic research. I surveyed the history of Brazilian higher education and the central concepts of State and public policies. Following this, I analyzed the PNAES elaboration's main documents and made a comparative study between them, classified in terms of State models. My objective was to identify the PNAES' constitutive traits along its trajectory from its inception to its latest proposal. By analyzing the founding documents of the program, I was able to conclude that PNAES oscillates between the typical Welfare State models (social democratic, liberal, and corporatist) throughout its trajectory, under the influence of budgetary constraints to which it is subjected.

Keywords: PNAES, Higher Education, Public Policy, State Models, Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ANDE - Associação Nacional de Educação
- ANDES - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
- ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- CEB - Casa do Estudante do Brasil
- CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade
- CF88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- DAE - Diretoria de Assistência ao Estudante
- ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
- FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
- FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
- FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
- IESALC - Instituto Internacional de Educação Superior da América Latina e do Caribe
- IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
- IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
- INCC - Índice Nacional de Custo da Construção
- INCLUIR - Programa Incluir de Acessibilidade
- IPA - Índice de Preços ao Produtor Amplo
- IPC - Índice de Preços ao Consumidor
- LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MEC - Ministério da Educação
- OCC - Outros Custeios e Capitais
- PAB - Programa de Acolhimento nas Bibliotecas
- PAE - Programa de Assistência Estudantil
- PAS - Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes
- PASES - Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior
- PATE - Programa de Apoio ao Transporte do Estudante
- PBF - Programa Bolsa Família
- PBP - Programa Bolsa Permanência

PDE - Plano Nacional de Educação

PEBE - Programa Especial de Bolsa de Estudo

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PEM - Programa Estudantil de Moradia

PIB - Produto Interno Bruto

PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PROIES - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior

PROMISAES - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior

PROPEPE - Programa de Permanência Parental na Educação

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SISU - Sistema de Seleção Unificada

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Evolução da Criação de Estabelecimentos de Ensino Superior.....	29
Tabela 2. Taxas de serviços das universidades e faculdades em 1931.....	33
Tabela 3. Modelos de Estado – Welfare State	57
Tabela 4. Modelos de Estado - Neoliberalismo e Desenvolvimentismo	61
Tabela 5. Conceitos de políticas públicas.....	63
Tabela 6. Princípios, objetivos e metas - Proposta FONAPRACE	74
Tabela 7. Áreas de atuação - Proposta FONAPRACE	75
Tabela 8. Apensados ao PL N° 5.395, de 2023.....	88

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
METODOLOGIA.....	15
Marxismo e educação.....	16
Meios técnicos específicos.....	24
HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA, ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E AS BASES DO DIREITO A EDUCAÇÃO	28
CONCEITOS ESSENCIAIS PARA A ANÁLISE: CONCEITO DE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	49
Do Estado.....	49
Modelos de Estado e o conceito de políticas públicas	52
Modelo de Estado de Bem-Estar Social	52
Modelo de Estado Desenvolvimentista	57
Modelo de Estado Neoliberal	58
As Políticas Públicas (discussão de conceito e suas relações com os modelos de Estado)	62
ANÁLISE DOS DOCUMENTOS FUNDADORES.....	68
O Plano Nacional: a proposta FONAPRACE/ANDIFES.....	68
O PNAES: Decreto Nº 7.234, de 19 De julho De 2010.....	78
O PNAES no Futuro: o PNAES e o Projeto de Lei Nº 1.434, de 2011 (Ou PL Nº 5.395, de 2023)	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.....	104
REFERÊNCIAS	108

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos 20 anos, a educação superior brasileira passou por inúmeras mudanças. No campo do ensino público, mais especificamente das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), os governos do PT (Partido dos Trabalhadores) trouxeram algumas medidas de destaque, como o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), o Sistema de Seleção Unificada (SISU), a Lei das Cotas nas Instituições Federais (Lei Federal 12.711/2012), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a criação de novas universidades e novos campi das universidades federais e a política de interiorização e a criação dos Institutos Federais de Educação. É de se ressaltar que até então o Brasil vivia poucos e fracos momentos de expansão das universidades públicas, e quase sempre muito distante de um movimento de democratização. Esses programas recentes acarretaram o aumento do ritmo de democratização dos campi em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (Ristoff, 2014) e promoveram o alcance de um novo perfil discente, mais negro, de baixa renda e popular (FONAPRACE/ANDIFES, 2019). Em vista da diversificação do público, já prevista pelas políticas propostas, o governo Lula implementou, em 2007 (Portaria Normativa MEC nº 39/2007), o Programa Nacional de Assistência Estudantil. O PNAES é um programa que apoia a permanência e combate a evasão de estudante de baixa renda e em situação de vulnerabilidade, procura alcançar igualdade de condições entre os estudantes ao longo da sua formação. Para isso, oferece ações em distintas áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Nesse contexto de implementação de várias políticas para a educação superior federal, o PNAES destaca-se por representar o primeiro programa de dimensão nacional dedicado exclusivamente à assistência estudantil (Kowalski, 2012). Rompendo parcialmente com a lógica descentralizada das políticas de permanência estudantil, o PNAES leva ao MEC (Ministério da Educação) a responsabilidade de dar o enquadramento regulamentar, bem como as os objetivos, público-alvo e desenho das ações.

Assim como toda política pública, o PNAES pode ter sua existência descrita a partir de um ciclo, o ciclo de políticas públicas. Esse modelo frequentemente usado para entender as ações estatais pode ser apresentado pelas seguintes etapas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação (Saravia, 2007). Durante a primeira etapa, na agenda, o governo reconhece determinada demanda como necessária de implementação e assume compromisso com seu desenvolvimento. Ainda se tem pouca

informação sobre o momento e as condições que levaram o PNAES subir à agenda do governo Lula. Na sequência, o momento da elaboração acompanha a redação de uma proposta que, uma vez acatada e decidida, leva a política pública para a fase da formulação, na qual a publicação de um ou mais documentos fundadores (seja uma portaria, um decreto ou uma lei) serão acompanhados da preparação da máquina pública para a execução das ações. Deve-se destacar que a elaboração de uma política pública sempre expressa os valores (princípios, noções de mundo, projetos de sociedade e ideologia) de grupos e classes sociais distintos. Ao ler documentos preparatórios ou regulatórios, é sempre possível extrair as concepções que dão suporte à política. Muito embora se possa dizer que várias obras buscaram interpretar as políticas do governo Lula (Boito Jr, 2003, 2006, 2007; Singer, 2012, 2018; Fagnani, 2011; Silva, 2008), tentando compreender suas naturezas, ainda não se encontra volumosa produção sobre a natureza do PNAES.

Na verdade, os estudos sobre o PNAES em específico, e sobre a assistência estudantil em geral, ainda estão em fase de amadurecimento (Dias, 2023). Por essa razão, ainda é muito comum encontrarmos predominantemente estudos de caso e pouco elaboração generalista (Guimarães, 2020).

Portanto, parece importante contribuir com a consolidação do campo científico investigando a natureza do PNAES. Com efeito, partindo da matriz teórica marxista, é essencial olharmos para a totalidade, para o contexto e perfil da luta de classes, para o jogo de forças sociais, suas frações hegemônicas e contra hegemônicas, será possível compreender as formulações iniciais de uma política pública, sobretudo a quais interesses ela responde. No rol de possibilidades, as políticas públicas podem ser caracterizadas de diversas formas. Para efeito de síntese e melhor enquadramento nos mais diversos contextos em que as políticas públicas podem ser desenhadas, optou-se por reconhecer que tais políticas poderiam ter uma feição nacional-desenvolvimentista, de bem-estar social (nas três formas apresentadas por Esping-Andersen, 1991) ou neoliberal. Em sua totalidade ou parcialmente. De forma pura ou combinada.

Diante disso, assumo como pergunta dessa dissertação: O PNAES é um programa cuja natureza se aproxima das políticas públicas típicas de qual modelo de Estado?

Meu objetivo é identificar o perfil ontogenético do Programa Nacional de Assistência Estudantil, ainda que de forma limitada pelo caráter individual desta produção. Para tal, necessitei identificar também o histórico da nossa educação superior e de nossa assistência estudantil, por meio de um levantamento bibliográfico, assim como enunciar as influências do conceito de Estado e políticas públicas para essa análise. Levantei também modelos de Estado

com os quais o PNAES mais poderia se aproximar. Para o cerne dessa pesquisa, foi mobilizada uma pesquisa documental, na qual foram analisados os documentos fundadores e dos quais foram extraídos os elementos característicos que evidenciam os compromissos de classe dos textos. Pude elaborar uma linha de influência das formulações do PNAES entre três documentos fundamentais: a proposta FONAPRACE/ANDIFES de 2007/2008, que foi enviado ao MEC como inspiração para a elaboração oficial; o Decreto 7.234 de 2010, o PNAES ora vigente; e a nova proposta do Projeto de Lei 5.395 de 2023, que transforma o PNAES em política com novos programas associados. Com as características dos modelos de Estado e a historicidade da educação superior em mãos, bem como a análise dos documentos, pude indicar de quais modelos o nosso PNAES se aproxima, concluindo que o PNAES possui características de uma política pública de Welfare State que oscilam em suas tipologias tradicionais, principalmente entre a socialdemocrata e a corporativista, conforme as matrizes econômicas as conduzem, sobretudo restrições do tipo neoliberal.

Trazer essa conclusão é importante, pois o campo da pesquisa em políticas públicas está ainda se desenvolvendo e tem crescido nas últimas décadas (Souza, 2003), ademais, o mesmo processo parece muito mais tímido quando olhamos para a avaliação do PNAES (Guimarães, 2020). Além disso, fomenta o debate em torno de um projeto estratégico de ensino superior, em um tempo em que academia sofre duros ataques de muitos setores da sociedade civil e política.

O trabalho é estruturado da seguinte maneira. Expus no capítulo “Metodologia” tanto as bases epistemológicas da pesquisa, quanto os meios técnicos específicos para levantamento bibliográfico, documental e suas posteriores análises. Em seguida, dispus uma síntese do histórico da nossa educação superior, a fim de destacar as características centrais da formação de nossa academia e da assistência estudantil nesse recorte. É o que o leitor encontrará no capítulo “Histórico do Ensino Superior brasileiro, assistência estudantil e as bases do direito a educação”. No mesmo capítulo, demonstro as bases fundamentais do direito a educação e como elas suportam o direito a educação superior de forma ampla e democrática. Logo em seguida, apresento em “Conceitos essenciais para a análise: Estado e Políticas Públicas” as noções que utilizo para a interpretação do que é o Estado, os modelos definidos para utilização na análise final e o próprio conceito do que é uma política pública.

Por fim, apresento dois capítulos, um com a análise dos documentos fundadores, momento em que busco encontrar identidades e influências entre os documentos, bem como contradições e organicidades. O outro capítulo traz as conclusões que há pouco sintetizei.

Estimei não só analisar meu objeto, mas fortalecer uma formação ampla em termos epistemológicos, históricos e teóricos. Em tempos de produtivismo, é fundamental fazer tal

esforço. De toda forma, submeto ao leitor meu trabalho para a mais ácida crítica possível. Quanto mais severo o leitor, mais bem tratado será o objeto. Que os objetos tomem mais do brilho que temos dado tanto aos pesquisadores, que merecem admiração e respeito, mas não mais que a dura e adequada crítica da academia e dos trabalhadores.

METODOLOGIA

Não há pesquisa sem objeto, assim como não há pesquisador sem sua visão de ciência e epistemologia. Optei por expor aqui os fundamentos científicos e epistemológicos que guiam a relação deste pesquisador com seu objeto. É certo que não se trata de parte obrigatória em todas pesquisas e produções científicas. Todavia, abandonar a discussão epistemológica é vedar o campo da pesquisa para avanços e ainda pode desviar o pesquisador das boas práticas. Se as reflexões epistemológicas não devem estar necessariamente presentes em pesquisas avançadas, no mestrado acho de suma importância que apareça, devido ser fase de amadurecimento da formação do pesquisador. Seria um grande erro esnobar tal questão já tão cedo. Sendo algo tão importante para mestrandos, a sua ausência importaria obscuridade no processo de produção da dissertação e também para a interpretação da obra pelos leitores. Dito isso, me proponho a definir ciência, defender a visão epistemológica a qual sigo e depois abordo os meios técnicos para o estudo dos documentos fundadores do Programa Nacional de Assistência Estudantil.

Aquilo a que chamamos “Ciência” surgiu de longos debates epistemológicos na história da Filosofia. Já o conhecimento, como forma de saber própria do ser humano, nos acompanha desde os primórdios da humanidade e é expressa em outras formas de saber: cultura, religião, arte, senso comum etc. Dentre essas formas de saber não há qualquer hierarquia. O que as distingue são mais a forma, objetivo e a função do que seus valores em relação a veracidade. Sendo assim, o que determina a escolha adequada dos caminhos para a construção do saber é a boa compreensão das relações entre objetivo, objeto e formas de saber. Em face disso, defendo aqui que:

- a) A ciência não é o único caminho de acesso ao conhecimento e à verdade.
- b) Um mesmo objeto ou fenômeno - uma planta, um mineral, uma comunidade ou as relações entre chefes e subordinados - pode ser matéria de observação tanto para o cientista quanto para o homem comum; o que leva um ao conhecimento científico e outro ao vulgar ou popular é a forma de observação (Lakatos; Marconi, 2003, p. 76).

Os autores citados acima definem ciência como um processo de construção de conhecimento que se baseia em uma metodologia sistemática e rigorosa, o que envolve a formulação de hipóteses, a coleta de dados, a análise dos resultados e a elaboração de teorias. A ciência é, portanto, uma atividade humana que busca compreender e explicar a natureza e o mundo que nos rodeia, por meio da investigação empírica e da verificação sistemática das hipóteses e teorias. E sendo humana, é um empreendimento coletivo, que se baseia na colaboração e comunicação entre os pesquisadores, além da constante revisão crítica das teorias e resultados obtidos. Dessa maneira, o trabalho aqui proposto tem o fim de colaborar com um grande espectro de pesquisadores que trabalham no ramo das políticas públicas.

Para produzir ciência, o que se busca é uma série de critérios de cientificidade como a coerência, consistência, originalidade e objetivação, nas medidas que cada linha de pesquisa dá mais ou menos importância para um ou mais aspectos, sendo impossível o alcance total de todos eles. A orientação e a razoável aproximação com esse horizonte atribuem a um trabalho ou determinado campo do conhecimento qualidade formal e qualidade política, compreendidas a primeira como a propriedade lógica do conhecimento criado, por meio das técnicas e procedimentos utilizados e a segunda como os fins práticos dados pelo ator político que representa o pesquisador (Demo, 1995)

Considerando que o trato que o objeto aqui trabalhado demanda é mais próximo ao científico que outro qualquer, o trabalho a ser desenvolvido aqui pede não só meios técnicos científicos, mas pressupostos epistemológicos (que compreendem a própria concepção do saber, ciência e a relação dessas com a sociedade e as outras formas de saber). Dessa maneira, optei apresentar aquilo a que Gil (2008) chama de quadros de referência, que são as bases epistemológicas; em seguida apresento os meios técnicos pelo qual vou lidar especificamente com o objeto dentro do quadro de referência.

Segundo Gil (2008), o quadro teórico de referência é fundamental para a realização de uma pesquisa social consistente e coerente, pois ele permite que o pesquisador tenha uma compreensão clara e precisa dos conceitos e variáveis envolvidos na pesquisa, bem como das possíveis relações entre eles. É importante destacar que o quadro teórico de referência não é algo fixo ou imutável e deve ser revisto e atualizado durante o desenvolvimento da pesquisa, à medida que novas informações e dados são coletados e analisados, o que é de suma importância sobretudo na tradição marxista que dispõe de um método focado na relação sujeito-objeto e nas interações que daí surgem.

Marxismo e educação

A epistemologia nos ajuda a estabelecer critérios para distinguir o conhecimento científico de outras formas de conhecimento e proporciona uma análise crítica dos métodos, técnicas e pressupostos que embasam a produção do conhecimento científico. Assumir uma linha epistemológica exige, por outro lado, um certo aprofundamento não só teórico, mas também de vivências e reflexões sobre as barreiras do saber. Sem assumir uma posição epistemológica, uma pesquisa pode cair em contradições desde níveis cognitivos até a interpretação de dados e a construção teórica proposta, correndo o risco de se perder na interpretação dos dados e elaboração da conclusão. Considerando isso, o materialismo histórico-dialético de Marx, base da qual parte esta pesquisa, é importantíssimo para balizar a

pesquisa em políticas públicas. No caso do estudo documental, a visão epistemológica direciona, muitas vezes sem percebermos, nossas interpretações e a própria redação que foi dada pelos formuladores da política que o texto propõe. Para explicar a base epistemológica da qual parto, é preciso entender o seu surgimento a partir de um recorte da história da filosofia alemã que me cabe recordar minimamente aqui.

Enquanto nos séculos anteriores era típica a discussão entre racionalistas e empiristas acerca da relação entre homem e natureza/empíria, Kant, no século XVIII, e os romancistas alemães iriam se opor ao movimento iluminista que se destacava fortemente no oeste europeu. Tais escritores e artistas românticos rejeitavam a ênfase do Iluminismo na razão e no progresso, argumentando que essa visão de mundo havia deixado de lado aspectos importantes da condição humana, como a emoção, a intuição e o mistério. Eles buscavam uma experiência mais profunda e significativa da vida, explorando temas como a natureza, a identidade nacional, a espiritualidade e a mitologia (Reale; Antiseri, 2005). Esses pensadores acreditavam que cada indivíduo tinha uma visão única e pessoal do mundo, e que essa perspectiva individual deveria ser valorizada e respeitada. Algumas dessas características também estão presentes na obra de Kant, sendo o autor influenciado e influenciador indireto do movimento romancista. Kant é conhecido por fazer uma "revolução copernicana" na história da Filosofia devido sua reflexão de que a mente humana é ativa na construção do conhecimento e que a realidade exterior só pode ser conhecida através dos conceitos e categorias que a mente humana impõe sobre ela. A defesa dessa posição era polêmica nesse período, uma vez que boa parte da Filosofia do oeste europeu trabalhava com o campo da epistemologia a partir da ideia de que os objetos nos eram dados ou imaginados, cabendo a nós nos adequar a ele. Em outros termos, a experiência de produzir o saber era a experiência de desvendar o mundo exterior. Kant nos fez olhar para esse mundo exterior, mas a partir daquilo que havia “dentro da razão humana” para perceber o lado de fora. Não passava na mente dos empiristas e dos racionalistas a ideia de que os objetos eram limitados (ou seja, adequados) as nossas capacidades cognitivas e intelectivas.

Antes de Kant, muitos filósofos defendiam que a mente humana era uma "tábula rasa" que recebia informações sensoriais do mundo exterior e as registrava. No entanto, Kant argumentou que as categorias mentais que usamos para entender a realidade são impostas pela mente e não são simplesmente derivadas da experiência sensorial.

Em instante algum Kant admite que a realidade, em si mesma, é espacial, temporal, qualitativa, quantitativa, causal, etc. Isso seria regredir ao forno girando em torno do frango. O que Kant afirma é que a razão e o sujeito do conhecimento possuem essas estruturas para poder conhecer e que, por serem elas universais e necessárias, o conhecimento é racional e verdadeiro para os seres humanos.

É isso que a razão pode. O que ela não pode (e nisso inatistas e empiristas se enganaram) é supor que com suas estruturas passe a conhecer a realidade tal como esta é em si mesma. A razão conhece os objetos do conhecimento. O objeto do conhecimento é aquele conteúdo empírico que recebeu as formas e as categorias do sujeito do conhecimento. A razão não está nas coisas, mas em nós. A razão é sempre razão subjetiva e não pode pretender conhecer a realidade tal como ela seria em si mesma, nem pode pretender que exista uma razão objetiva governando as próprias coisas (Chauí, 2000, p. 97).

Dessa maneira, para a antiga tradição, os sujeitos percebiam a realidade a partir de uma mente em construção, que iniciara num marco zero, e lidava com a realidade ou de forma inata ou por meio de formas intelectivas, mas nunca em interação. Os problemas públicos, por exemplo, seriam algo que não passava pela subjetividade de analistas e que por eles não eram alterados. Quando Kant traz essa nova perspectiva, os objetos, problemas e análises que fazemos passam a ser filtrados por nossa capacidade cognitiva e seus modelos intelectivos. Perceber, formular e criticar situações concretas são operações as quais aquilo que é real é percebido somente pela “lente” do nosso intelecto. Todavia, essa visão gerou algumas críticas de outras correntes do pensamento como a possibilidade limitante do saber que o autor propõe, a falta de consideração por outras formas de saber que não a razão e as limitações que o autor coloca à linguagem humana por parte do intelecto. Porém, de todas as críticas, a que me parece mais radical é a de que falta em Kant uma explicação para a separação entre o sujeito e o objeto. Em outros termos, por que o ser cognoscente (Eu) não se reconhece no ser externo (Não-Eu)? Kant, de fato, traz essa separação de maneira quase axiomática em sua obra. Ignorando a alienação do homem em relação ao mundo, o autor parte do pressuposto de que há a razão e, por consequência, o homem tem autonomia diante do mundo.

Apesar disso, o autor fundou a escola idealista alemã que iria passar por distintos autores até chegar em dois dos mais marcantes teóricos da época: Hegel e Karl Marx (que romperia com o idealismo). São esses autores que vão dar cabo ao problema da relação sujeito-objeto e que nos permite observar os documentos, políticas públicas, o Estado, a educação e outros objetos da realidade não como partes estanques, fixas, mas essencialmente interligadas no seu modo de ser. Compreender o PNAES, nessa visão, passa necessariamente por se apropriar dos demais elementos que os formam, da sua essência, surgimento e historicidade. Mas de que forma se dá essa apropriação e essa superação dos limites da epistemologia Kantiana?

Hegel acreditava que o Estado era uma síntese da liberdade individual e da vontade coletiva. Para ele, a liberdade individual era um aspecto importante da verdade, mas não poderia ser alcançada plenamente sem a organização social e a cooperação entre os indivíduos. O Estado, para ele, é uma das principais manifestações da verdade em um determinado momento histórico, exatamente por propiciar a organização social a que Hegel se refere. A busca da

verdade é um processo que se desenvolve ao longo do tempo através do conflito entre ideias opostas. Em outras palavras, a verdade não é uma ideia estática e fixa, mas sim algo que está em constante mudança. As ideias se desenvolveriam através de um processo chamado de dialética, que é um método de investigação que envolve a apresentação de uma tese, a sua antítese e, em seguida, a síntese de ambas. Esse processo é repetido várias vezes até que uma síntese final seja alcançada. Para explicar esse processo, o autor buscava a ideia de que a história era movida pela força do espírito. O espírito impulsiona o desenvolvimento histórico e cultural da humanidade, presente em todas as coisas e manifestando-se de diferentes formas ao longo da história. Ele concebia o espírito como uma dimensão ligada à liberdade e à consciência, que está em constante evolução e transformação.

O movimento próprio do espírito e o refletir-se em si mesmo, uma reflexão circular em que Hegel distingue três momentos:

o ser-em-si;

o ser-outro ou ser-fora-de-si;

o retorno a si ou ser-em-si-e-por-si.

O movimento autoprodutivo do absoluto tem, portanto, um ritmo triádico, que se repete estruturalmente em todos os níveis do real e que no próprio absoluto dá lugar a três momentos originários e paradigmáticos:

a ideia em si, que é logos como racionalidade pura (objeto da lógica);

a natureza, que é a ideia fora de si, isto é, alienada (objeto da filosofia da natureza);

o espírito em geral, que é a ideia que, a partir da alienação, retorna a si e se torna em si e por si (objeto da filosofia do espírito).

Tudo é, portanto, desenvolvimento da ideia, que suporta e supera sua negação, e a famosa frase de Hegel "tudo aquilo que é real é racional e tudo aquilo que é racional é real" indica justamente que a realidade é o próprio desenvolver-se da ideia, e vice-versa (Reale; Antiseri; 2005, p. 99).

Apesar de Marx não ter amplamente usado expressões como materialismo histórico ou materialismo dialético, ele criou seu próprio método dialético em oposição ao de Hegel (Fromm, 1983). Marx criticou a filosofia idealista de Hegel, mas ao mesmo tempo a utilizou como base para a construção de sua própria teoria. Eric Fromm afirma que "a dialética hegeliana é a base da dialética marxista, e é aqui que podemos encontrar uma conexão crucial entre as duas filosofias" (Fromm, 1983, p. 15) e acrescenta que a concepção hegeliana de alienação para a teoria de Marx é muito importante pois "o conceito de alienação de Marx é, em grande parte, derivado da filosofia hegeliana" (Fromm, 1983, p. 43).

O método em Marx é o núcleo de sua filosofia que supera os limites do subjetivo de Kant e o idealismo de Hegel, mantendo aquilo que há de positivos nos dois: a dialética deste, e a superação do inatismo daquele. Por meio da dialética, o autor ultrapassa a barreira dos objetos percebidos como coisas e passa a notar as relações sociais a partir daquilo que é material. Resgatar as reflexões sobre o método é essencial, ainda que aqui eu faça de forma insuficiente. É certo que o leitor sentirá falta de um ou outro autor aqui. Me dou o direito de assumir meus

limites, mas também de assumir ser impossível dar conta de todos que falaram de método em Marx.

Marx viveu um momento em que a filosofia alemã clássica estava em processo de dissolução, que se iniciou com a morte de Hegel e findou com o surgimento do trabalho crítico de Feuerbach. Esse movimento é uma expressão filosófico-cultural de um processo sociopolítico maior na Alemanha que culminou na revolução de março de 1848 (Netto, 2020). Marx acabou por se encontrar em um ambiente fértil de discussões hegelianas, donde eram ricos não só os argumentos pró-Hegel, mas também as principais críticas. É neste contato que Netto (2020) nos afirma que Marx herdou de Hegel as noções de processualidade e superação. Tais características são fundamentais na compreensão da política pública de uma maneira não idealista ou formalista, uma vez que não só a política em sua existência representa um processo, mas também seu surgimento e as disputas por trás delas.

A superação, como categoria, aparece para Marx como uma herança hegeliana na medida que para um “o Espírito e o mundo, aparecem, assim, em Hegel, como processualidade – e processualidade automobilizada, uma vez que seu dínamo reside na contraditoriedade imanente que lhes é própria” (Netto, 2020, p. 73), enquanto em Marx se nega a racionalidade idealista que habita um Espírito criador e se propõe a superação disto a partir da teoria materialista. Observa-se aqui que o *modus operandi* marxiano se iguala a proposta de Hegel, de negar e conservar, não oferecendo uma ruptura total.

A expressão dessa superação não se dá em obra única, mas ao longo dos escritos do autor. Tal forma de exposição trouxe um cerne de teóricos para o trabalho de compreender as categorias metodológicas marxianas propondo em alguns casos avanços interpretativos.

De forma bem didática, Caio Prado Júnior (1973) defende a ideia de que Marx cria um marco na história da Filosofia, não superando apenas Hegel, mas levando a diante a superação da metafísica aristotélica que permeia nossa história até os dias de hoje. Isso se dá na correlação de três conceitos: conhecimento, verdade e essência. O autor nos explica que a característica maior da teoria marxista do conhecimento é a sua natureza "construtiva". O conhecimento é construído pelo pensamento e suas operações e consiste em uma representação mental do mundo exterior percebido e intuído pelo sujeito cognoscente, que se relaciona com esse mundo o criando e sendo criado por ele. Tal construção é necessária, pois para Marx a essência do ser é movente, tal qual a representação desse ser. Diante disso, Caio Prado Júnior coloca Marx em oposição à metafísica, uma vez que nesta última a essência é fixa e passível da lógica da identidade aristotélica, onde $A=A$, $B=B$, $B \neq A$, $B \neq \sim B$. De fato, na dialética marxiana “A” comporta em si as contradições que potencialmente o farão “não-A”, sendo “A”, mais do que

“A”, tendo em si a oposição entre tese e antítese que gerará a nova síntese, o “não-A”. Um amigo de Caio Prado Júnior discorda neste ponto. José Paulo Netto, em uma aula dada em abril de 2016 no Programa de Pós-Graduação em Política Social, diz o seguinte:

[...] Em Marx, a concepção de teoria e a concepção de categoria é ontológica. Escutem, não tenham medo da palavra ontologia nem façam dela algo misterioso. Ontologia significa teoria do ser. É isto o que teoria significa. [...] Em Aristóteles, que não é um velho da antiguidade, mas um companheiro nosso: um incômodo companheiro. Na obra de Aristóteles a discussão da teoria do ser estava na parte além da física, estava na metafísica. A ontologia é aquilo que a filosofia clássica chamou de metafísica. Mas, como entre os ilustrados e entre os marxistas, metafísica virou xingamento, não é? ... porque vocês aprenderam nos cursinhos de Serviço Social, e não só nos de Serviço Social, que a dialética se opõe à metafísica. Quem sou eu para lutar contra essa tolice, que teve o aval de Engels?! Mas eu não leio as obras de Marx e Engels como as escrituras sagradas. Se eu não creio na Bíblia, vou crer em Marx e Engels?! Mas eles são teóricos, nem sempre acertaram. Ontologia é teoria do ser. Quando Lukács recupera essa palavra, que ele abominou, que ele teve medo de usar, quando ele recupera a expressão, a palavra ontologia, ele vai dizer que ‘em Marx eu tenho uma ontologia do ser social, eu tenho uma teoria do ser social’. Marx tem uma preocupação ontológica, seus enunciados se referem ao ser, ao modo de ser. Ontologia do ser social é o estudo do modo de ser e reproduzir-se o ser social. Ponto. É isso. Claro que se contrapõe a uma tradição muito forte e dominante no pensamento ocidental desde o Renascimento, e com forte ênfase no Iluminismo. Pensem em Kant, que se preocupou em como conhecer. Marx se preocupou em como conhecer algo preciso, determinado. É claro que há em Marx uma epistemologia, uma teoria do conhecimento, mas, em Marx, não é a epistemologia que se subordina à ontologia, e sim o contrário. Mais-valia não é uma categoria intelectualiva, criada aqui [na cabeça], ela é um modo de ser da realização do capital em face do trabalho. [...] (Netto, 2016)

Me parece claro que não há conflito qualquer em assumir que a essência do ser sendo movente ainda é essência em termos metafísicos e que Marx inaugura um marco no campo da Metafísica. Nesta medida, é correto afirmar que uma teoria do ser, uma ontologia, abarca uma discussão da metafísica, ainda que para nós, defensores da dialética, a ontologia dialética coloque um basta as visões essencialistas fixas baseadas na tradição aristotélica.

É preciso se ter em mente que tal construtivismo metodológico não se confunde com empirismo vulgar, donde bastaria olharmos a matéria e sua exposição e apreendê-la. Tal dissertação não se trata, portanto, de olhar para portarias, decretos, projetos de lei e discussões teóricas sobre o Estado a partir daquilo que Kosik (2002) chamaria de pseudoconcreticidade.

Décio Saes (2016) ao tratar dos trabalhos do grupo althusseriano, traz as seguintes características para o método marxista:

1. Princípio da totalidade: buscar as relações entre todos os fenômenos, inserindo-os num conjunto.
2. Princípio do movimento: a realidade se transforma, jamais assumindo uma forma eterna e definitiva.

3. Princípio da transformação da quantidade em qualidade: é preciso uma acumulação de elementos de uma certa natureza para que haja a transformação da natureza desses elementos.
4. Princípio da contradição: os opostos tendem a se chocar, levando ao nascimento de um terceiro elemento, diferente de ambos.

De fato, a contradição, a lei de transformação da quantidade em qualidade, o movimento e a totalidade são fundamentais para a pesquisa que proponho, porém, não me alinho à oposição que tal grupo faz a dialética hegeliana em prol do conceito de estrutura advinda da tradição da Escola Superior de Paris no século passado. Prefiro que o leitor entenda que quando digo estrutura estou mais próximo do que Poulantzas trata como estrutura, num sentido prático da dinâmica do movimento do ser, do que de uma categoria saussuriana de estrutura inconsciente, como por exemplo na passagem a seguir: “Sempre existe uma distância estrutural entre a teoria e a prática, entre a teoria e o real” (Poulantzas, 1985, p. 27).

Kosik (2002) ainda nos lembra de um dos principais fundamentos para a construção dessa visão. Ainda que nos proponhamos a fazer ciência e, ao fazer, a diferenciamos da verdade e do conhecimento no geral, em Marx a *práxis* é o critério da verdade, o que nos obriga a ir e vir entre a construção abstrata da ciência e a realidade material. Isso não quer dizer a empiria imediata, que se apresenta como conjunto de representações dos fenômenos reais, pois podem ser diferentes dos fenômenos em si. Essa visão mais imediata do mundo a partir do sujeito é o que o autor chama de *práxis* fragmentária.

Por isso, é árduo o trabalho de analisar políticas públicas, pois essas se apresentam na ponta de ação de um governo que está por trás de diversas outras variáveis políticas. Para tal, o método de investigação deve apropriar-se da matéria de forma minuciosa, com pleno domínio do material e conhecimento histórico aplicável; analisar a forma do desenvolvimento da matéria; e investigar sua coerência interna. O presente trabalho analisa apenas uma parte de um objeto amplo e por isso faz revelações parciais da concreticidade, que só poderia ser mais completas num esforço complexo e conjunto de pesquisadores.

As categorias apresentadas devem se adequar diante da especificidade do objeto. Cury (2000) parece dar um trato especial a relação entre o método dialético e educação que aqui é muito útil. Em sua obra, ele destaca 5 categorias primordiais e como elas se relacionam com a educação: Contradição, totalidade, reprodução, mediação e hegemonia.

A contradição é destruição e criação ao mesmo tempo. A realidade, contraditória ontologicamente, é, durante o *estar sendo*, herdeira de características daquilo que já foi. Nada

é sumariamente uma coisa, sendo na verdade uma mediação entre o particular e o universal e uma superação do passado (com algumas preservações). Da mesma maneira, carrega em si as contradições daquilo que ainda será. Por mediar as relações e carregar em si as características do particular e do universal, tal discussão da contradição nos remete ao segundo aspecto, a totalidade.

A totalidade sem contradições seria vazia e inerte. É a totalidade unida à contradição que nos permite ver a conexão entre as partes e o todo do Ser. Quando Marx revela a natureza não imediata da mercadoria eles nos traz as relações próprias do capitalismo. Ele traz por meio do particular e do aparente as mediações da totalidade do ser social e não a soma das partes ou um descritivo analítico daquela parte estudada. Por consequência, o homem sendo um sujeito histórico social só pode ter contato com as mediações do mundo que vive por meio do conhecimento destas dimensões históricas-sociais e pelo estudo profundo e radical, buscando as mediações que constroem aquilo que o humano tem diante de si. Ao compreender as mediações do ser, entendemos o seu *modus operandi* e sua estabilidade que se dá por meio da reprodução, terceiro aspecto abordado por Cury.

É por meio da reprodução que podemos entender o processo dialético em suas fases. É a reprodução que mantém aquilo que superou sua antiga oposição e é no fluxo dessa nova reprodução que podemos estudar e entender as contradições que um dia colocarão o Ser em conflito para a produção de um novo Ser.

A categoria mediação é importante tanto para o real quanto para o pensamento.

Enquanto relativa ao real, procura captar um fenômeno ao conjunto de suas relações com os demais fenômenos e no conjunto das manifestações daquela realidade de que ele é um fenômeno mais ou menos essencial. [...]A história é o mundo das mediações. E a história, enquanto movimento do próprio real, implica o movimento das mediações. Assim, elas são históricas, e, nesse sentido, superáveis e relativas. Enquanto relativas ao pensamento, permitem a não petrificação do mesmo, porque o pensar referido ao real se integra no movimento do próprio real. (CURY, 2000, p.43)

Através da mediação, torna-se possível evidenciar a relação dialética que conecta o particular e o geral, o todo e as partes, permitindo uma melhor compreensão do meio social e, conseqüentemente, a superação dos conflitos de exploração humana. Dessa forma, a dinâmica da mediação revela a necessidade intrínseca da inter-relação das categorias envolvidas.

Por fim, a hegemonia (no sentido gramsciano) que representa a habilidade de uma classe assumir o controle cultural e ideológico, e aplicá-lo à sociedade civil de maneira a alinhar seus interesses particulares com os das outras classes, de modo que possam ser vistos como um interesse comum (Cury, 2000). A disputa pela hegemonia é também repleta de contradições e

mediações entre os diversos aparelhos que exercem tal disputa, os aparelhos privados de hegemonia (tema que abordarei mais à frente no capítulo sobre Estado).

Tais características se fazem presente na educação, uma vez que ela compõe a totalidade em todos os seus sentidos: expressa e exerce mediações, reproduz a ideologia e participa da disputa hegemônica, é repleta de contradições de classe e contribui com a reprodução do ser social.

A educação concebida na totalidade social é elemento dessa totalidade e como tal expressa a produção humana. A totalidade social é formada pela unidade da estrutura econômica e da superestrutura e ambas se ligam ao trabalho e a práxis social (Cury, 2000, p. 54).

No que impacta essas visões epistemológicas sobre a atual pesquisa? Além de procurar identificar o caminho do PNAES e seu movimento entre modelos de Estado, é preciso compreender como isso se deu em relação as demais partes que integram seu processo de constituição e de que forma o PNAES se torna meio de reprodução ou ruptura do processo que integra. Isso não é possível sem as ferramentas aqui apresentadas, tanto quanto os meios técnicos específicos os quais apresento agora.

Meios técnicos específicos

Analisar uma política pública é tanto um estudo científico quanto uma fase do chamado ciclo das políticas públicas. Grande parte da discussão conceitual das políticas públicas se dá no campo teórico do neoinstitucionalismo, de maneira que é quase impossível não recorrer a alguns conceitos fundamentais da área. Ao mesmo tempo, a base marxista dessa pesquisa obriga o uso diverso de ferramentas de uma maneira não muito ortodoxa, nem para o marxismo, nem para as políticas públicas. É necessário um esforço para unir o materialismo histórico-dialético às ferramentas de análise de políticas públicas clássicas. A análise que aqui proponho é apenas uma parte da caixa de ferramentas das avaliações de políticas públicas, as quais demandam para uma avaliação sistêmica de um programa muito mais que domínio teórico, mas recursos humanos, planejamento dos sistemas de informação, adequada gestão dos bancos de dados, construção adequada da política em termos de indicadores, parâmetros, metas, objetivos, além de outros fatores. Nesse momento é preciso pensar no ciclo das políticas públicas que podemos estabelecer a partir de Saravia (2007):

- Agenda, momento em que determinada demanda social ou de qualquer setor para ao status de problema público e foco de debates.
- Elaboração, é a etapa em que se delimita o problema, as soluções alternativas e os custos e efeitos, além de elencar prioridades.

- Formulação, é o momento em que a alternativa de ação é selecionada e declara-se a motivação da escolha bem como seus objetivos e outras informações (financeiras, administrativas etc.)
- Implementação, é quando se planeja e organiza os recursos para a execução da política pública.
- Execução, é o conjunto de ações para pôr em prática o que foi planejado.
- Acompanhamento, é o processo de supervisionar as ações da execução.
- Avaliação, é a mensuração e a análise do que foi feito, após a execução e acompanhamento, comparando com o que foi planejado, observando resultados previstos e imprevistos

Arretche (1999) faz uma importante diferenciação entre três modalidades de avaliação: a avaliação de uma determinada política pública, a avaliação política e a análise de política pública. Todas elas passam, necessariamente, pelo julgamento de um avaliador acerca de um programa, política ou projeto. Porém, assim entende-se cada uma: a avaliação política está ligada aos critérios que tornaram aquela política pública preferível a outra; a análise de política pública é o exame da engenharia institucional por trás das políticas públicas e de seus traços constitutivos; e, por fim, a avaliação em si tem a particularidade de adotar métodos e técnicas em busca de causalidades entre programas e resultados. A escolha aqui feita é a da análise do PNAES, recortando a engenharia institucional a uma ferramenta específica: os documentos fundadores. Tal escolha metodológica se mostra adequada em vistas da característica individual de uma dissertação, bem como da duração desse tipo de trabalho: não há tempo para trabalhar com banco de dados nacionais sobre assistência estudantil, até porque seria preciso unificar tais bancos, quando (e se) o autor conseguisse acesso a eles. O campo das políticas públicas consensualmente admite que tal trabalho não é para uma ou duas pessoas, mas uma equipe carregada de adequados recursos. A pesquisa documental se mostra adequada e proveitosa para o caso. É um caso do que Jannuzzi (2016) chama de avaliação prospectiva com a intenção de identificar o desenho lógico do programa, a qual acrescento por meio do método marxista duas necessidades que o neoinstitucionalismo nem sempre carrega: a historicidade, os sentidos ideológicos, as disputas de classe e as defesas implícitas de modelos de Estado.

Todavia, o fato de distintos documentos se relacionarem com a fundação do PNAES, traz à luz a necessidade de outra questão metodológica: o uso do método comparativo. Sem tal elemento, o estudo se tornaria uma análise literal dos textos com interpretações dessa ou

daquela causa para a versão final da política. É na comparação que procuro achar as mediações ontológicas entre os documentos e as relações sociais por trás de sua elaboração, apesar do pouco recurso a que disponho, mas procurando entregar ao leitor algum avanço na compreensão do tão pouco estudado PNAES.

Os estudos comparados são fundamentais para que a construção do campo das políticas públicas se desenvolva harmonicamente, carregando as boas práticas em busca de cumprir as metas e trazer impactos positivos. A escolha desse método permite ter economia de tempo e de recursos (Lijphart apud Pasquerelli, 2014, p. 17), que de fato nem sempre estão a nossa disposição. O foco dessa abordagem é avaliar explicações concorrentes ou de natureza próxima, ou ainda suas oposições.

Aníbal Pérez Liñán (2008), da Universidade de Pittsburgh, nos diz que a comparação é um método muito importante na Ciência Política por várias razões. Em primeiro lugar, a comparação não apenas descreve o mundo ao nosso redor, mas também tem uma função explicativa. Ela nos ajuda a formar novos conceitos e é essencial para exercer qualquer forma de inferência descritiva, bem como explicações de causa: ao comparar casos, podemos formular hipóteses e entender as relações causais. Embora a comparação não seja suficiente por si só, é uma ferramenta valiosa para realizar inferências causais. Também podemos, por meio da observação comparativa, identificar novas categorias para analisar e compreender o mundo. A capacidade de justificar a descrição de um caso depende da observação prévia de outros casos com os quais ele é comparado, de forma implícita ou explícita. No caso desta pesquisa, o método comparativo proporciona identificar causas tanto das limitações quanto dos benefícios colhidos pelos programas analisados, bem como esboçar novos modelos que possam servir aos gestores públicos. A comparação

é uma das estratégias a que a compreensão humana recorre para corroborar ou refutar hipóteses sobre o comportamento dos fenômenos sociais. Saber "o que acontece em outro lugar" é tanto um recurso heurístico para gerar conhecimento sobre problemas públicos quanto para projetar, implementar e avaliar intervenções governamentais (Cardoso, 2022, p. 61).

Cardoso, ainda afirma que as comparações são essenciais na análise política por outros motivos: pelo acesso facilitado à informação e aos dados comparativos por meio da tecnologia de comunicação e transporte, o que cria um ambiente rico para tomada de decisões e pesquisa comparativa. Além dessas vantagens que se aplicam ao estudo que proponho, o autor cita ainda as vantagens de comparar instituições internacionais devido o contexto da era globalizada, onde os governos enfrentam desafios políticos semelhantes, que frequentemente têm gatilhos e resultados similares, e levam a dilemas socioeconômicos, estruturais e tecnológicos semelhantes; e pelas questões transnacionais que surgem constantemente evidenciando o grau

de interdependência entre as nações. Tal afirmação se estende as instituições e entes federativos: cada vez mais podemos estudar comparativamente fenômenos envolvendo instituições em entes da federação diferentes, pois lidam com problemas semelhantes, ou entre instituições e políticas públicas distintas, mas que lidam com questões próximas (em outros termos, avaliar o PNAES comparando as IFES por regiões, o que converge o objetivo programa de combater desigualdades regionais ou avaliar modelos de uma mesma política em épocas distintas como faço aqui).

Se propõe fazer uma análise comparativa entre as políticas expressas nos documentos fundadores e posteriormente identificar de qual modelo de Estado se aproximam. Para tal, vejo a necessidade entender a que demanda procurar atender o PNAES e em quais disputas ele se situa. Compreender esse cenário demanda a compreensão da própria história da educação superior brasileira e de como funcionam as políticas públicas relacionadas ao Estado. Diante disso, decidi produzir um capítulo que antecede a análise dos documentos em si, dividido entre a discussão teórica do Estado, a abordagem sobre os modelos de Estado os quais irei comparar os modelos do PNAES, e, por fim, as políticas públicas e sua teoria. Esse capítulo irá pavimentar o chão pelo qual percorre a análise aqui proposta, de maneira que ao leitor caberá interpretar minha análise já sabendo a que me refiro quando menciono os termos básicos anteriormente definidos, bem como é fundamental ter esses conceitos para a produção das conclusões dessa pesquisa.

Para a produção desse capítulo, foi necessário um levantamento bibliográfico. Quanto a parte bibliográfica, Gil (2008) coloca como etapas, as quais adotei, a formulação do problema, a elaboração do plano de trabalho, a identificação das fontes, localização das fontes e do material, a leitura do material, a confecção de fichas, a construção lógica do trabalho e a redação do texto. Para os documentos, o autor ressalta tal método tem como vantagens maior objetividade do conhecimento do passado, em relação as fontes bibliográficas, e a possibilidade de conhecimento de mudanças culturais e sociais. Para analisar os documentos, o autor recomenda três etapas: pré-análise, exploração e tratamento de dados/produção de inferências. Utilizei dessas etapas para o estudo da proposta elaborada pelo FONAPRACE/ANDIFES para um PNAES, que foi enviada ao MEC em 2007, bem como para a Portaria Normativa N° 39, de 12 de dezembro de 2007, o Decreto n° 7.234, de 19 de julho de 2010, e o agora Projeto de Lei N° 1.434, de 2011. Analisei os documentos parte a parte, em seus aspectos positivos e negativos, à medida que ia elencando suas características, para ao fim sintetizar os modelos identificados.

Descrito os caminhos da pesquisa, cabe apresentar o prelúdio histórico e teórico que é necessário para a análise dos documentos fundadores do PNAES.

HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA, ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E AS BASES DO DIREITO A EDUCAÇÃO

A história da educação superior se confunde com a história política do Brasil. Nossa independência formal e nossa dependência material de outros países estiveram sempre pairando sobre nossa política e não poderia ser diferente no recorte da educação. Existe no campo de pesquisa em questão um grande debate sobre a importância da colonização portuguesa no atraso da implementação de universidades em nosso território. Da mesma maneira, a academia até hoje discute a repercussão do nosso modelo colonizatório nas desigualdades, seja de renda ou educacionais. Fato é que temos algumas particularidades em nossa história.

Ao longo dos três primeiros séculos da colonização do Brasil, Portugal enfrentava a transição de seu momento hegemônico para a sua desestabilização diante de várias mudanças. A ascensão da ciência, a pressão pela secularização do Estado e os efeitos da Reforma Protestante trouxeram uma nova dinâmica para o continente europeu, levando Portugal a buscar no Brasil um refúgio onde pudessem manter a Contrarreforma católica e o antigo modelo econômico baseado na exploração comercial, agora apoiado pelo sistema escravocrata. Enquanto isso, a metrópole lidava com a confusa realidade trazida por essas transformações (Teixeira, 1989). Nessa linha, muitos têm a tese que o foco nessa formação clerical em conjunto com o interesse de Portugal em nos manter como colônia nos atrasou na criação de universidades. Enquanto na América espanhola, já no século XVI, havia cerca de 26 universidades, esse número só foi alcançado no Brasil na década de 60 do século XX. É o que mostra tabela elaborada pelo Setor de Documentação e Informações da Diretoria de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura em 1969, na 4ª Conferência Nacional de Educação:

Evolução da Criação dos Estabelecimentos de Ensino Superior															
	Até 1920	1921 a 30	1931 a 40	1941 a 50	1951 a 59	Em 1960	Em 1961	Em 1962	Em 1963	Em 1964	Em 1965	Em 1966	Em 1967	Em 1968	Totais
Administração	-	-	-	-	2	2	1	1	1	-	-	-	-	1	8
Agronomia e Veterinária	13	1	3	1	1	-	3	1	-	-	-	2	-	2	27
Agrimensura	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1	3
Arquitetura	1	-	-	4	2	-	-	-	-	1	-	-	1	-	9
Belas Artes	1	-	-	4	6	1	2	-	1	2	-	-	1	2	20
Biblioteconomia	1	-	1	2	4	-	-	-	-	-	-	1	-	-	9
Ciências Econômicas	4	-	3	19	16	6	4	3	-	4	5	6	1	10	81
Direito	8	-	10	8	25	5	2	-	1	-	4	10	2	5	80
Enfermagem	-	-	2	20	15	-	2	-	-	-	-	1	1	2	43
Engenharia	7	1	-	7	12	3	3	3	-	1	1	5	5	8	56
Farmácia	7	1	4	6	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
Farmácia e Odontologia	2	2	-	-	3	-	-	-	-	-	-	2	-	-	9
Filosofia	-	-	8	16	42	9	9	2	2	-	3	11	10	16	128
Geologia	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Jornalismo	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2	-	-	-	1	4
Medicina	9	1	2	1	13	2	3	1	4	-	1	3	5	9	54
Música	1	-	3	3	4	-	2	-	3	3	3	2	2	1	27
Odontologia	6	3	3	7	9	2	1	-	-	-	1	3	-	-	35
Química	1	1	1	1	2	1	-	-	1	1	2	3	-	-	14
Serviço Social	-	-	5	12	10	-	-	3	1	1	-	1	-	-	33
Totais	61	10	45	111	172	33	32	14	14	15	20	51	28	58	664
Universidades	2	1	2	10	10	7	6	1	-	-	-	2	2	1	44

Tabela 1. Evolução da Criação de Estabelecimentos de Ensino Superior (Fonte: Cunha, 2007)

Ocorre que somente no século XIX, com a independência do país e após as reformas implementadas por Pombal, começaram a chegar influências da modernidade e do Iluminismo no modelo educacional brasileiro, embora de forma menos intensa em comparação com Portugal (Cunha, 2007). Durante os três primeiros séculos, os títulos de graduação eram concedidos exclusivamente em Portugal, beneficiando cerca de 2500 jovens. Apesar dos conteúdos, modelos de ensino e formatos serem extremamente próximos entre o Brasil Colônia e Portugal, somente em 1689 os cursos daqui passaram a ter o mesmo status e legalidade que os de lá.

Os três primeiros séculos foram marcados por diversos momentos. A dominação da Companhia de Jesus no nosso modelo educacional, como forma de resistência as transformações modernas na Europa por muito tempo perduraram. Todavia, a crise de Portugal que teve de ceder seu trono para a Espanha por uma crise de sucessão fez com que, após a retomada do trono, Portugal procurasse recompor o poder econômico e político de seu reino. Para tal feito, empenhou-se o Estado em criar política econômica. Nessa empreitada, os jesuítas foram expulsos, os franciscanos tomaram maior centralidade no poder educacional. A expulsão dos jesuítas em 1759 era o ponto final de uma expressão da resistência portuguesa a Reforma Protestante e os sinais da modernização capitalista de Portugal.

Durante todo esse período, já vemos as marcas da desigualdade nacional se imbricando em nosso projeto (se é que é correto usar tal nome) educacional. O fato de haver uma disputa de legitimidade pelos diplomas aqui na América, implicava a exportação de estudantes para formação em Portugal, o que resultava desde já num processo de formação ameaçado pela descontinuidade. A ida de portugueses nascidos aqui para dar aula em Portugal demonstra tal centralidade, como nos casos de Francisco de Lemos de Faria Pereira Coutinho e José Bonifácio de Andrada.

Outro fator que impactava nosso modelo educacional era o descompasso entre as mudanças políticas e econômicas ao redor do mundo as quais Portugal se opôs, e em seguida sucumbiu, perdendo sua relevância e se submetendo a acordos que pouco ajudaram em avanços da nação portuguesa. A falta de recursos e a crise inevitavelmente impactavam também a educação. Não bastasse estarmos na contramão do mundo, excluídos da centralidade do projeto educacional português, outros reveses surgiam.

Somente com a chegada do Príncipe Dom João, ocorrem mudanças substanciais nesse quadro, momento em que passamos a ter um impulso próprio para um projeto de educação. É o momento, por exemplo, em que

...cria o Príncipe Regente nessa cidade, em 18 de fevereiro, a Escola de Cirurgia e Anatomia, hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia. Apenas chegado ao Rio, o Príncipe Regente cria, em 2 de abril de 1808, o Segundo Curso de Anatomia e Cirurgia, hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 1808, criou a Academia de Guarda-Marinha e, em 1810, a Academia Militar, que se transformou em Escola Central, depois Escola Politécnica, hoje Escola Nacional de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro; em 1814, o Curso de Agricultura, e em 1816, a Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura. Depois da Independência, cria o Imperador D. Pedro I em 11 de agosto de 1827 os Cursos Jurídicos em São Paulo e em Olinda, Pernambuco. Durante a regência, na menoridade de D. Pedro II, criam-se em 1832 a Escola de Minas e Metalurgia em Ouro Preto, Minas Gerais, em 1839 a Escola de Farmácia, também em Ouro Preto, e em 1837, no Rio de Janeiro, o Imperial Colégio Pedro II. O Imperador D. Pedro II somente instalou a Escola de Minas 34 anos após a criação. Estas foram as escolas superiores oficiais que teve o Brasil até 1889, data da Proclamação da República.” (Teixeira, 1989, Capítulo 4)

Nota-se a vinculação do ensino com o Estado. Além disso, o ensino ainda era influenciado pela Igreja Católica. Ocorre que mesmo com a expulsão dos jesuítas e a reforma pombalina, nosso ensino ainda não era laico. A influência do Iluminismo não chegava aqui com tanta força. A partir de 1870, formava-se um bloco que pressionava o Estado pela liberalização da educação superior, apoiando os valores do livre pensamento, liberdade de crença, expansão do ensino privado. “A partir da década de 1870, maçons, liberais, conservadores e positivistas convergiam na aspiração genérica da liberdade de ensino superior, por razões ideológicas ou de conveniência prática” (Cunha, 2007, p. 83). O Estado possuía o monopólio na formação de profissionais qualificados em determinadas áreas, protegendo os interesses e privilégios de grupos corporativos. Por isso, a educação superior, que concedia privilégios, não era permitida nas mãos de particulares. Em outros termos, mantinha-se o caráter elitista do ensino que agora passava pelo véu do corporativismo na qual o Estado escolhia o modelo que privilegiava os grupos os quais era mais interessante de aceitar nas cadeiras do ensino superior brasileiro à época por meio de seus cursos isolados

Quando findo o período da Monarquia, o Brasil ainda não tinha uma universidade em sentido estrito. Consolidava-se cursos, organizados por aulas, cadeiras e seminários, que até então atendiam os brasileiros de forma elitizada. Se poucos acessavam os cursos e os pobres e excluídos não passavam sequer um segundo nessas salas de aula, tampouco se imaginava à época a ideia de uma assistência estudantil como hoje conhecemos. A desigualdade educacional se dava agressivamente pela exclusão absoluta de uma ampla maioria.

Apesar do fim da monarquia e a criação da República Brasileira, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, pouco tinha a dizer sobre o ensino superior. Tal Carta estabeleceu a competência privativa ao Congresso Nacional de

legislar sobre instituições de ensino superior e a incumbência não privativa de criar instituições de ensino superior e secundárias nos Estados.

A ideia de universidade, que já vinha sendo discutida desde o tempo do Império, apareceu em dois ou três projetos. Em 1915, por fim, com a Lei Carlos Maximiliano de reforma da educação superior, o governo foi facultado a reunir a Escola Politécnica e a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro em uma universidade, incorporando também uma das Faculdades Livres (privadas) de Direito da então capital. Cinco anos depois, em 1920, surgiu a Universidade do Rio de Janeiro, composta por essas três escolas mencionadas.

Tais mudanças demonstram significativa mudança em relação a lentidão do progresso e do baixo crescimento do número de escolas com o propósito de preservar a imobilidade social que perdurou no período monarquista. Isso se deu com forte influência do pensamento liberal positivista (Teixeira, 1989) que guiou a redução do papel público à regulação e promoção da atividade privada no campo educacional. Com o aumento dessa cobertura, todavia, iniciou a tendência da perda de raridade dos diplomas superiores deixando um pouco o papel de instrumento de discriminação social que muito desagrava a elite latifundiária.

Tal disputa em aumentar o ingresso nos cursos superiores por meio de um bacharelismo dialoga com a consolidação e crise da hegemonia da classe latifundiária. Conforme a crise se estabeleceu, surgia a necessidade de manter quadros políticos, leia-se intelectuais orgânicos, das classes dominantes, o que se tornava mais difícil com o modelo mais acessível de ensino superior.

O período de 1889 a 1930 foi um período de disputas em termos de educação, mesmo entre os positivistas. Apesar de a ideia de evitar que os diplomas garantissem monopólio de acesso a certas profissões parecer algo liberal, no sentido de privar diplomados de seu mérito e deixar ao livre mercado decidir quais os profissionais lhe atendem, se tratava na verdade de medida que se opunha as classes conservadoras à época. Os positivistas estavam contrariando a vontade de intelectuais advinda das tradições dos tempos imperiais. Era um passo adiante no combate ao elitismo da educação superior.

Tal batalha se travou e ocorreram reformas educacionais significativas à época que impactaram o direito a educação e os primeiros debates sobre assistência estudantil. Em 1925, com a última reforma do período que antecede Vargas, a reforma Rocha Vaz, surge pela primeira vez a ideia de aluno gratuito, leia-se ensino gratuito, que não pagaria as diversas taxas cobradas pela União: a do exame vestibular, a de matrícula em cada série, de frequência em cada série, de exame, de transferência, entre outras. Eram garantidas 5 gratuidades por série. Tal ato, é o primeiro indício de um ensino público gratuito na história do país, enunciando ainda

o primeiro cuidado com a ideia de acesso as pessoas que não teriam condição de arcar com essas despesas. Não se trata de defender que esse acesso alcançou as camadas mais pobres da classe trabalhadora, mas há nessa política uma pequena influência da preocupação com o acesso e a proteção por parte do gestor público. Ainda mais quando se considera os valores que se cobravam à época:

Taxas	Valor efetivo (em mil-réis de 1931) ¹	Valor aproximado (em cruzeiros de 1978) ²	Valor aproximado (em reais em 2020) ³
Matrícula em exame vestibular	120	1.162	1.436,03
Matrícula por ano	100	969	1.197,52
Inscrição por matéria e por semestre	50	484	598,14
Inscrição em exame de final de ano, por matéria	20	194	239,75
Certificado de exame, por matéria	5	48	59,32
Guia de transferência	200	1937	2.393,80
Certidão de frequência	5	48	59,32
Diploma	300	2906	3.591,32

Tabela 2. Taxas de serviços das universidades e faculdades em 1931. (Fonte: Cunha, 2007, adaptada)

Os valores expressam o quanto ainda era elitizado a educação superior (e quanto era antes do aumento do acesso na primeira república). Ainda com as vagas gratuitas, as contradições não deixam de expressar a continuidade de um ensino que não atendia a todos. A criação da primeira assistência estudantil brasileira expõe tal realidade. Trata-se da criação da Casa do Estudante Brasileiro, em 1928, com o fim de prestar assistência aos estudantes brasileiros em Paris (Costa apud Imperatori, 2010).

¹ Fonte dos dados brutos: Tabela anexa ao decreto 19.852, de 11 de abril de 1931.

² Os valores em mil-réis, de 1931, foram inflacionados para 1978 com base no índice do custo de vida da cidade do Rio de Janeiro.

³ Valores corrigidos com base no índice IGP-DI. Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) - O IGP-DI, calculado pela FGV, é a média aritmética ponderada de três outros índices de preços: o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) com os pesos de 60%, 30% e 10%. A Disponibilidade Interna é a consideração das variações de preços que afetam diretamente as atividades econômicas localizadas no território brasileiro. Sua série histórica inicia em fevereiro de 1944. O índice por muito tempo foi usado como medida oficial da inflação brasileira. Correção feita pelo autor.

Assistência estudantil é compreendida aqui como um sistema de proteção social voltado a estudantes. O Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos e Estudantis define políticas de assistência estudantil como

um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU, 2012)

De onde pode-se concluir que a assistência estudantil em si está ligada a esse sistema de proteção social voltada a garantir as condições de acesso, permanência e conclusão dos cursos.

O governo Vargas não traria grandes modificações nesses termos, nem na questão da elitização da educação superior. Pelo menos não de forma significativa, como se expressa no modelo de ensino médio que era dual: impedia-se aquele que escolhesse pelo ensino profissionalizante de seguir pelo caminho da educação superior (Gazotto; Giometti, 2015).

Duas características marcaram a educação superior na Era Vargas: o autoritarismo e a política liberal. Os dois movimentos não se iniciaram no governo Vargas, mas tomaram outra face nesse novo contexto. O liberalismo antes elitista voltado a oligarquia começou a inserir outros sujeitos na disputa, e no Estado Novo houve a influência das novas filosofias políticas como o fascismo. O número de universidades não aumentou significativamente, passando de 3 em 1930 para 5 em 1945, e o número de estudantes de 21 mil para 27 mil (Cunha, 2007), numa população que foi de 41 milhões para 51 milhões.

Mesmo assim, é possível dizer que houve expansão universidades, além de um certo grau de institucionalização da assistência estudantil, o que não impediu a educação superior de permanecer com sua face elitista. Essas mudanças vieram por meio do Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, que criava o Estatuto das Universidades Brasileiras e institucionalizava a Assistência Estudantil, a partir da criação de bolsas de estudo que passavam pelo discernimento dos docentes em escolher os acolhidos com base nos critérios de justiça e oportunidade. Tal importância dada ao docente, evidencia a falta de corpo técnico específico para as políticas de assistência estudantil.

Outra ação importante para a época foi o uso do modelo da Casa do Estudante em Paris que chegava ao Rio de Janeiro por meio da “Casa do Estudante do Brasil no Rio de Janeiro”, a CEB. Instituição essa que viria a ter importante participação política entre os estudantes.

Junto dessas ações, uma série de mudanças trouxe as primeiras expressões da proteção social⁴ no âmbito da educação superior, de acordo com Imperatori (2017):

- 1931: Aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras, estabelecendo um modelo único de organização didático-administrativa para as universidades no Brasil, com a participação dos estudantes no poder decisório das instituições.
- 1934: Incorporação da política de assistência estudantil na Constituição Federal, com o repasse de verbas dos fundos de educação da União, Estados e Distrito Federal para auxiliar alunos necessitados através do fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar e dentária.
- 1934: Iniciativa para a criação da primeira cidade universitária no Brasil na Universidade do Rio de Janeiro, visando centralizar recursos e facilitar a integração entre pesquisa e ensino.
- 1937: Criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) com o apoio do Ministério da Educação.
- 1937: Conclusão da primeira fase da construção da Cité Internationale Universitaire de Paris, um modelo de moradia estudantil sem prédios de faculdades ou centros administrativos.
- 1946: Consolidação do direito do cidadão de acessar a educação na Constituição de 1946.
- 1946: Estabelecimento do Decreto 20.302, que trata da assistência médico-social destinada a alunos.

A criação desses diversos marcos institucionais abre condições para uma disputa política no âmbito das políticas públicas educacionais e de assistência, inserindo pela primeira vez os estudantes num razoável espaço de influência na formulação dos projetos do governo para a proteção social dos estudantes e para a organização do ensino. O surgimento da União Nacional dos Estudantes representa uma nova força pela renovação de um projeto educacional não autoritário.

A sua criação passa pela medida do Estado de tentar suprimir diversos grupos do movimento estudantil na década de 30 e tentar dialogar com apenas uma associação

⁴ Compreende-se sistemas constituídos para proteger parte ou o conjunto dos membros da sociedade (Giovanni, 1998)

representativa geral. A ideia era controlar o movimento, como acontecia com os sindicatos, após 1937. A Casa do Estudante tinha interesse na criação dessa entidade e promoveu um Conselho Nacional dos Estudantes em 1937, com apoio do ministro da Educação e vedada a discussão sobre questões políticas. Os participantes do conselho foram recebidos por Vargas, no palácio oficial, e criaram as articulações necessárias para a criação da União Nacional dos Estudantes. Quando criada, sua função era representar os estudantes, enquanto a CEB continuaria a exercer um papel assistencial. Mas além disso, o conselho também defendia um modelo de ensino superior diferente do autoritário vigente, com apoio a uma universidade aberta a todos, diminuição de taxas, eleição dos reitores pela comunidade acadêmica, entre outras medidas. Como a eleição dos representantes da UNE era feita pelo Conselho Nacional de Estudantes, a representatividade se manteve fiel aos anseios estudantis mesmo após o rompimento da CEB com a UNE no ano seguinte a sua criação.

Apesar dessas novas forças, a universidade brasileira passou longe da ampla democratização e da construção de uma robusta política de proteção social para estudantes. As universidades brasileiras não passavam de um aglomerado de faculdades independentes (Cunha, 2007b), as quais ainda mantinham os exames vestibulares, taxas (mesmo em estabelecimentos oficiais) e diversas exigências para o ingresso. Após o período 1945-1964, os militares trouxeram uma reforma universitária privatista, em um cenário em que o ensino privado já ocupava boa parte das Instituições de Ensino Superior, e tinha o intuito de eliminar o caráter crítico das universidades brasileiras (Minto, 2005). Porém, o número de vagas aumentou muito na época:

...a explosão do ensino superior ocorreu somente nos anos de 1970. Durante essa década, o número de matrículas subiu de 300.000 (1970) para 1.5 milhão (1980). A concentração urbana e a exigência de melhor formação para a mão de obra industrial e de serviços forçaram o aumento do número de vagas e o Governo, impossibilitado de atender a essa demanda, permitiu que o Conselho Federal de Educação aprovasse milhares de cursos novos.

Mudanças também aconteceram no exame de seleção. As provas dissertativas e orais passaram a ser de múltipla escolha. Esse aumento expressivo, sem adequado planejamento, resultou em uma insuficiência de fiscalização por parte do poder público, uma queda da qualidade de ensino e a imagem “mercantilista” e negativa da iniciativa privada, que persiste até hoje, ao contrário do que prega a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior, de 1968 (Lei n. 5.540/68) (Vasconcelos, 2010, p. 603).

A reforma educacional de 1968

destinava-se a colocar a universidade a serviço da produção prioritária de uma nova força de trabalho requisitada pelo capital monopolista organizado nas formas estatal e privada 'multinacional'. Sabia, também, que essa modernização visava a criar condições 'racionais' (melhor diria - tayloristas) para o atendimento da crescente demanda de ensino superior pelos jovens das camadas médias, demanda essa induzida pelo processo de monopolização (Cunha, 2007b, p. 15)

E ao mesmo sufocava as instituições criadas até então, pois o governo implementou legislações com o objetivo de ajustar a educação às ideias e necessidades do Regime Militar. Entre as restrições estavam a produção e disseminação de materiais considerados "subversivos" e a organização de protestos. Aqueles que descumprissem a lei seriam penalizados, podendo resultar na demissão de funcionários e professores, assim como na expulsão de alunos.

É um engano pensar que isso se deu apenas com a força dos militares. A reforma militar foi modernizadora e apoiada e até nutrida de propostas por parte dos docentes-pesquisadores que participaram dos processos de reformas das instituições de ensino (Cunha, 2007b). Acontecia na verdade uma adesão burocrática militar ao modelo que correspondia na visão ocidental ao melhor modelo de ensino superior: o norte americano⁵. Um traço nítido da submissão política do governo militar e da classe média brasileira aos Estados Unidos da América. O que implicaria bastante no modelo de assistência estudantil e no combate às desigualdades educacionais.

Apesar da Ditadura Militar ter perseguido estudantes e sufocado o aspecto crítico da educação superior, os militares apostaram no incentivo à educação superior. A Constituição formulada por eles, em 1967, reafirmou a obrigatoriedade da assistência educacional em todos os sistemas de ensino, assegurando condições de eficiência escolar aos estudantes necessitados. Três anos depois, eles criaram a Diretoria de Assistência ao Estudante (DAE), localizada no Ministério da Educação, para desenvolver políticas de assistência estudantil em nível nacional. A criação de tal órgão representou a destinação de verbas e servidores exclusivos para a questão da assistência. A existência prática da DAE na vida dos estudantes se dava por meio de dois programas: Programa Especial de Bolsa de Estudo (Pebe) e o Programa Bolsa Trabalho (Oliveira apud Crosara, Silva e Oliveira, 2016).

O Pebe concedia bolsas de estudo a estudantes que eram trabalhadores sindicalizados ou dependentes deles. O sindicalismo estava envolvido na execução desse programa, o que denota uma herança do período populista do Brasil e importância do sindicalismo na formação das políticas. O Pebe desaguarda no programa Bolsa Trabalho, criado pelo Decreto nº 69.927 em 1972, ele proporcionava proteção social através do trabalho, não mais se vinculado necessariamente ao sindicalismo e inserindo estudantes carentes em empregos em órgãos públicos e privados em troca de assistência financeira. Visivelmente, a obrigação do trabalho

⁵ “Nesse modelo a prevalência da sociedade civil enseja um maior estreitamento dos laços da universidade com as demandas do mercado.” (Saviani, 2010, p. 11). Compreende-se ainda do autor que o processo de aproximação com tal modelo enseja a expansão de instituições privadas com e sem fins lucrativos, em detrimento das instituições públicas.

limitava o direito a educação, colocando um grupo de estudantes em condições diversas de capacidade de estudo, dedicação, lazer e outros meio de participação ativa da vida estudantil que impactam na formação. Punia-se o vulnerável com a sobrecarga, em troca de uma (possível) permanência.

Todos os demais estudantes não carentes não serão levados ao labor, não pagarão por sua cidadania ou pelo seu direito e não terão que sacrificar sua devida formação e fruição de oportunidades acadêmicas devido à competição das atividades de trabalho. (Crosara, Silva e Oliveira, 2016, p. 28)

Até o fim da Ditadura Militar, pode-se afirmar que a trajetória das políticas de assistência estudantil no Brasil oscilou entre altos e baixos, mas destacou-se pela constitucionalização e legalização da assistência e sua institucionalização em órgãos específicos de forma gradativa. Por outro lado, nota-se a falta de coordenação vertical, a focalização, estigmatização e moralização dos estudantes beneficiários que são aqueles de origem mais vulnerável. Por meio disso, não havia uma abordagem de direito livre e amplo de acesso à educação. Além disso, na organização política dos estudantes houve de um lado centralização e de outro controle e repressão, como no caso do fechamento da UNE e na centralização da assistência estudantil, que antes tinha grande parte do controle na CEB e foi para o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE). Aspectos como esses, sobretudo a centralização, indicam nesse período uma identidade nacional desenvolvimentista da assistência estudantil à época.

A assistência estudantil só chegaria a ser debatida em termos mais democráticos e amplos quando já amadurecia na sociedade civil as discussões sobre a redemocratização, em 1985 na Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior Brasileira que sugeria uma nova política para a assistência estudantil.

Mesmo em meio à opressão do sistema político vigente, surgiram duas importantes frentes políticas de debate sobre questões educacionais, especialmente no que diz respeito à assistência estudantil. Em 1987, nasce o FONAPRACE (Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis), que em 1989 se torna órgão assessor da recém-criada ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), ambas se tornando espaços de discussão e articulação da luta pelo direito à educação superior. O surgimento, seus papéis e a relação entre as duas, demonstram a importância e o peso das contribuições das duas entidades na formulação do PNAES em 2007. Não se trata da mera proposição de um modelo ou de um documento, mas da construção histórica de uma luta em busca do espaço político-institucional e da construção de uma cultura política que valorize a

educação e o combate às desigualdades educacionais. A caracterização dessas entidades diante do momento de seu surgimento nos dá o prelúdio da disputa em torno da criação do PNAES.

Dado o fim da Ditadura Militar, a Constituição Federal de 1988 foi um marco de conquista em diversas áreas. Uma das quais a educação, campo em que se insere nosso objeto.

Antes da assembleia que originou a Carta Magna que nos interessa, diversos grupos já eram organizados para a mobilização da área, como a ANDE (Associação Nacional de Educação), a ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e o CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), entre outros. Além desses grupos que tinham em sua composição educadores independentes da real profissão, surgiram também associações que viriam a se tornar sindicatos, como a ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior) e a FASUBRA (Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil). Dados os trabalhos das comissões e consolidado o texto constitucional, promulgou-se em 5 de outubro de 1988 a Carta Magna na qual foram inseridos os princípios para a educação de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, “garantia de padrão de qualidade” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), além de outros. Esses princípios reafirmavam necessidades já apontadas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948⁶.

Até esse momento do texto procurei expor as dificuldades de acesso e democratização da educação superior ao longo de nossa história, mas não só isso, também ficou evidente a grande barreira para a construção das nossas universidades. Tudo isso conflui para um outro entrave, da ordem da concretização de um direito à educação. A construção desse direito necessita de uma base ideológica, calcada na base material da disputa de classes. Os discursos construídos pelas classes muitas vezes se confundem, colidem e se contradizem até mesmo internamente. Algumas teses liberais podem rapidamente desaguar em defesas de direitos as quais no plano das políticas públicas os liberais as atacam. Em suma, a ideia de um direito à educação na CF88, bem como na construção da educação superior ou de uma política de assistência estudantil precisa de uma elaboração contundente, lógica, real, progressista e

⁶ Quanto a educação superior, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no artigo 26, defende que a instrução superior será acessível a todos por meio do mérito. Em nossa Constituição, por sua vez, afirma-se o dever do Estado em garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, no artigo 208, e garante que a educação é direito de todos, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, no artigo 205.

emancipadora. Muitos poderiam se opor aos últimos dois requisitos. Para esses, a lógica ainda seria o suficiente. Depois dessa breve discussão, que não ocupará mais que duas páginas, ficará mais claro como a desigualdade construída historicamente na educação se choca com a base lógica e material do direito a educação, de forma que é inevitável reconhecer a necessidade do PNAES e a sua adequada implementação. Tal implementação não se faz sem o que aqui proponho: a compreensão do PNAES enquanto uma política alinhada a um modelo de Estado.

Pois bem, aberto os parênteses, a educação como direito geral aparece na Constituição Federal de 1988 em diversos momentos. No Art. 106 a Carta Magna estabelece no parágrafo IX a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”, para logo depois no Art. 108, parágrafo I positivar a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Essa restrição da gratuidade do ensino para as fases iniciais abre oportunidade de discussão para o pensamento neoliberal questionar o acesso à educação superior como direito universal.

McCowan (2015) analisa diversos documentos de direito internacional que trabalham o ideal do direito a educação. O autor parte das bases fundamentais que estabelecem o direito a educação básica, sendo eles a sua capacidade instrumental (de capacitação profissional e técnica), a sua capacidade posicional (de reposicionar o indivíduo em um mundo de desigualdades) ou o seu valor intrínseco enquanto ferramenta de disseminação de saberes, nenhum deles apresentam qualquer motivação para sua restrição às primeiras etapas da vida e exclusão da educação superior. Em suma, o direito à educação não tem em seus aspectos morais qualquer razão para ter um ponto de começo e de fim, sendo necessário à sua garantia ao longo de toda a vida. Dessa maneira, o nosso sistema estabelece uma contradição entre suas bases morais e a sua legislação restrita e neoliberal.

Alinhados com a defesa do direito à educação de forma ampla, uma série de entidades buscam uma defesa teórica e prática do direito à educação superior como um “braço” do direito à dignidade humana. O Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe da UNESCO (2008), a partir da Declaração e Plano de Ação da Conferência Regional de Ensino Superior na América Latina e Caribe, afirma que

O Ensino Superior é um direito humano e um bem público social. Os Estados têm o dever fundamental de garantir esse direito. Os Estados, as sociedades nacionais e as comunidades acadêmicas devem ser aqueles que definem os princípios básicos nos quais se baseia a formação dos cidadãos, assegurando que ela seja pertinente e de qualidade (IESALC, 2008, p. 9, tradução minha).

O documento continua ainda afirmando que, mesmo sendo uma tarefa tanto do setor público quanto do privado a oferta de um ensino superior com qualidade, temos de buscar

reverter a tendência de correntes que promovem sua mercantilização e privatização, por meio da redução do financiamento público. Defende-se ainda que o aumento da cobertura educacional em nível superior caminha ao lado da convivência democrática, da tolerância, da cooperação e do espírito de solidariedade. Em suma, a expansão da educação superior conflui para a concretização dos direitos humanos.

Paparini (2019) parece se alinhar a esse pensamento, mas coloca que o direito a educação superior, ainda que positivado em lei, enfrenta dificuldades alhures à norma. É o que diz quando afirma que:

O sucesso discursivo em relação ao reconhecimento do direito à educação superior em nível regional, nacional e institucional contrasta com inúmeras situações que evidenciam o fracasso nas práticas particulares, uma vez que uma grande proporção de nossos estudantes não é reconhecida como sujeitos do direito à educação superior. A marginalização e discriminação por motivos sociais, culturais, raciais, étnicos, etários, territoriais e educacionais atravessam o subsistema e as próprias instituições. Este é um problema complexo e multidimensional, que requer políticas específicas para garantir sua concretização (Paparini, 2019, p. 5).

Em outros termos, é de suma importância que não se entenda o direito a educação como o direito ao mero ingresso, mas como o direito à permanência, qualidade de vida, lazer, entretenimento e bem-estar como suportes a vivência do educando. A autora acaba por afirmar o elo entre a assistência estudantil e a proteção social que aparecem dinamicamente nas políticas sociais e na diversidade do público universitário. Disso decorre a importância de enxergar as políticas de proteção social, como o Bolsa Família e o PNAES, em um diálogo integrativo e comparado, onde um apoia o outro em diversos aspectos: dos resultados às metodológicas e processos. Razão fundamental para olharmos para as avaliações do PNAES e do Bolsa Família lado a lado.

A autora destaca ainda que ao longo da história as instituições de ensino superior foram marcadas pela diferenciação e seleção, o que se opõe ao direito universal ao ensino. Para ela, isso se dá por meio de predisposições, apreciações, esquemas de percepção e ação exercidos em um campo atravessado por múltiplas contradições e ambiguidades, o que pode resultar em múltiplas disposições no que se refere nas garantias ao direito a educação. Há, para Paparini, um *habitus*⁷, como em Bourdieu, que consolida a exclusão como aspecto a ser superado, mas que marca a educação superior.

⁷ Compreende-se *habitus* como “um sistema de esquemas individuais, socialmente constituído de disposições estruturadas (no social) e estruturantes (nas mentes), adquirido nas e pelas experiências práticas (em condições sociais específicas de existência), constantemente orientado para funções e ações do agir cotidiano” (Setton, 2002)

Quando a UNESCO (2022), se opondo a diversos preconceitos, nos diz que o direito à educação superior não é algo simplesmente financeiro para o beneficiário, mas algo que reforça o avanço da reflexividade crítica, desenvolvimento de práticas inclusivas, éticas e do progresso social, indiretamente se entende que a educação superior ao promover o progresso social daqueles que eram excluídos, promove também a quebra de um *habitus* e a superação de uma condição social de desigualdade.

Nesse sentido, a assistência estudantil em conjunção com o aumento de acesso é uma importante ferramenta de transformação social. Em conjunto com essas defesas, o quadro da desigualdade brasileira é gritante quanto a necessidade da instrumentalização da educação superior como ferramenta de progresso e justiça social. É isso que podemos ver em diversos dados e estudos, como o de Thomas Piketty, que concluiu que 1% da população brasileira detém 27,8% da renda do Brasil, em 2015 (Borges apud Crosara; Silva e Oliveira, 2016). Quando se tem isso como aspecto duradouro da realidade social brasileira, a assistência estudantil aparece como ferramenta substancial para a promoção de condições adequadas a formação de estudantes vulneráveis.

Fecho parênteses. A compreensão dessa contradição moral do neoliberalismo e da base do direito a educação joga mais água no moinho dos que defendem a educação como um campo de disputa na luta de classes. O trajeto até aqui desenhado elucida bem isso, e ao olhar para essa parte conceitual vemos que o projeto da educação oscila muito de acordo com a conjuntura, rifando inúmeras vezes qualquer as chances de algo amplo e democrático para a nossa educação superior.

A CF88 surgia como uma esperança em diversos campos, incluindo a educação. Esse momento histórico, que poderia ser o marco inicial de um ensino superior público gratuito e de qualidade, encontrou nos anos 90 as imposições e entraves do neoliberalismo. A demanda pela educação superior aumentou devido a expansão do ensino médio e pela busca de qualificação profissional de um público adulto já integrado ao mercado de trabalho. Como resposta, os governos neoliberais da época criaram condições para atender esse público pelo segmento privado, financiando o ensino público superior de forma diminuta, quando não deixando ao léu abandono (Martins, 2000). A ampliação de direitos, não só da área da educação, duramente conquistadas pelos movimentos sociais, sofreu ao longo dos mandatos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso as restrições que o capital impunha à América Latina na forma do neoliberalismo. Collor seguiu o receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI) no intuito de atender as demandas do capital. Com FHC, tivemos flexibilização da jornada de trabalho, demissões temporárias, aumento na tributação, pretensão em privatizar a previdência e outras

medidas que nos fazem colocá-lo como uma gestão na contramão do progressismo (Silva, 2008). No campo da educação, FHC e seu ministro Paulo Renato Souza tinham como projeto alinhar a educação superior a proposta de revolução administrativa pelo qual prometia aumento em eficiência e entrega de desenvolvimento na economia. Ao fim, tudo não passava de mera subserviência a matriz econômica neoliberal. Não se estabeleceu vínculo entre desenvolvimento científico e desenvolvimento econômico, de forma que ficamos dependentes do capital exterior para nos desenvolver. A prometida redução de despesas nas Instituições Federal de Ensino Superior (IFES) só se deu mediante compressão do orçamento e a não reposição de cargos em vacância (Cunha, 2003).

As políticas públicas de forma geral e aquelas específicas da educação superior sofreram duros cortes durante a gestão FHC. Na verdade, a orientação geral seguia a direção da redução do Estado, de seu tamanho, gasto, ação e pessoal. Silva (2008) nos lembra de que apesar dos projetos de reforma e os documentos publicados pelo governo FHC apontarem para um sentido democrático, de desenvolvimento e de fortalecimento do Estado, as medidas tomadas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) de Bresser Pereira na verdade diminuía o raio de ação do Estado e reduziam mecanismos de proteção social caros a população.

No mandato seguinte, já em 2003, assumia o ex-operário metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores (PT). As expectativas criadas assim como as consequências da vitória eleitoral são diversas e quase sempre estiveram cercadas de divergências e polêmicas. A maior das divergências quanto aos mandatos de Lula reside em classificá-los em sentido político, ideológico e temporal como uma ruptura ou continuidade daquilo que foi feito nos anos 90 pelos governos que o antecederam. Dada à questão, as principais respostas são assim agrupadas: aqueles que creem no caráter de rompimento gradual de Lula com a agenda neoliberal antecessora, os que classificam Lula como uma continuidade daqueles e os que enxergam uma essência ambígua nas gestões dele. Não havendo espaço para discutir todos os argumentos em cada corrente, nossa aproximação é com a visão de um governo ambíguo, quando não esquizofrênico, marcado por contradições e sobreposições de ações que não se constroem de maneira coerente, o que denota a múltipla aceitação de classes, ora atendendo interesses da burguesia, ora dos trabalhadores.

Num primeiro momento, Lula após a vitória manteve a ordem neoliberal e uma postura econômica conservadora evitando o confronto com o capital. Dentre as diversas medidas, Lula seguiu com a política de controle monetário, controle da inflação, pagamento da dívida por meio das metas de superávit primário e de cortes no orçamento público. Nos dois primeiros anos de

mandato, o salário-mínimo foi congelado. E um grande marco do começo do mandato Lula foi a reforma previdenciária promovida de caráter conservador que atacava os direitos dos trabalhadores. Por consequência, o crescimento caiu de 2,7% para 1,3% em comparação com os últimos doze meses do governo FHC. Além disso, houve aumento do desemprego e queda da renda média dos trabalhadores (Singer, 2012).

Entretanto, passados oito anos, o cenário era outro. Singer (2012) nos traz os seguintes dados: Em dezembro de 2010 os juros tinham caído para 10,75% ao ano, com taxa real de 4,5%. O superávit primário fora reduzido para 2,8% do PIB e, "descontando efeitos contábeis", para 1,2%. O salário-mínimo, aumentado em 6% acima da inflação naquele ano, totalizava 50% de acréscimo, além dos reajustes inflacionários, entre 2003 e 2010. Cerca de 12 milhões de famílias de baixíssima renda recebiam um auxílio entre 22 e duzentos reais por mês do Programa Bolsa Família (PBF). O crédito havia se expandido de 25% para 45% do PIB, permitindo o aumento do padrão de consumo dos estratos menos favorecidos, em particular mediante o crédito consignado.

As consequências dessas medidas, voltadas para reduzir a pobreza, ativando o mercado interno, foram igualmente lógicas. O crescimento do PIB, em 2010, pulou para 7,5%. O desemprego, em dezembro, havia caído para 5,3%, taxa considerada pelos economistas próxima ao pleno emprego. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, foi de 0,5886 em 2002 para 0,5304 em 2010. (Singer, 2012, p. 11)

O alcance desses resultados não se dá, entretanto, por uma postura de ruptura ou por se opor ao capital. Na verdade, não houve qualquer indício de radicalização política, mesmo Lula adotando medidas de combate à miséria. O que houve foi o aproveitamento da expansão capitalista no ciclo de 2003 a 2008 em conjunto com um boom das commodities para implementar tais políticas. Isso não se deu somente com o apoio de eleitores herdados pelo apoio a um programa mais radical como o PT tinha nos anos 80, mas, sobretudo por uma nova parcela, oriunda da substituição de um pedaço do colégio eleitoral perdido em decorrência do escândalo do mensalão. Era a substituição do apoio que o partido tinha da classe média pelo apoio de uma parcela do subproletariado que recebia as benesses dessas novas políticas (Singer, 2012), uma vez que o escândalo afastou as camadas médias e o PT aproximou as camadas baixas com essas medidas.

Entre aproximações, apropriações e oposições em posicionamento, não é possível dizer que Lula se opôs ao legado do MARE e do neoliberalismo dos anos 90, tampouco que é mera continuidade. A partir da análise dos documentos de governo Lula e do PT à época, Silva (2008) consegue nos demonstrar que boa parte dessa ambiguidade e da manutenção do Estado neoliberal se dá pela ausência de propostas alternativas por parte do Partido dos Trabalhadores

e do governo. Uma das justificativas possíveis para esse posicionamento do partido é a conjuntura em que ganhara a eleição, uma vez que o neoliberalismo havia consolidado ideologicamente o terreno para os avanços do capital e das medidas de ataque da classe trabalhadora, de forma que o PT não era mais capilarizado como nos anos 80 e ao assumir o governo assumiu um caráter muito mais policlassista do que radical, optando por dialogar com esquerda, direita e centro devido a fragilidade em que se deu essa vitória (Antunes, 2020).

É entre essa fragmentação da sua base de apoio e com a chegada da nova fração popular à sua base eleitoral que o governo petista apresenta propostas de mudança na educação. O começo do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) indicava grandes pretensões para a área. Já em 24 de abril de 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação que muito agradou a opinião pública. Nele havia 30 ações planejadas pelo governo. No que concerne à Educação Superior

o Plano inscreve cinco ações: “FIES-PROUNI”, que pretende facilitar o acesso ao crédito educativo e estender o prazo de ressarcimento, além de permitir o parcelamento de débitos fiscais e previdenciários às instituições que aderirem ao PROUNI; “Pós-doutorado”, destinado a reter no país pessoal qualificado em nível de doutorado, evitando a chamada “fuga de cérebros”; “Professor Equivalente”, que visa facilitar a contratação de professores para as universidades federais; “Educação Superior”, cuja meta é duplicar, em dez anos, o número de vagas nas universidades federais; e o “Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior”, que visa ampliar o acesso de pessoas portadoras de deficiências a todos os espaços e atividades das instituições federais de ensino superior. (Saviani, 2007, p. 1236)

Apesar das limitações do plano em comparação a outras iniciativas, como o Plano Nacional de Educação, o PDE indicava que nos anos seguintes medidas de caráter estruturais poderiam ser tomadas no campo da educação.

A primeira década dos anos 2000 foi fecunda em políticas para a educação superior já na esteira do PDE. Ainda que o escopo da pesquisa não seja toda a educação superior, mas a federal, deve-se ter em mente que no mesmo contexto se pode observar fortes ações governamentais. Mesmo antes do início do governo Lula, já se pode perceber a presença de políticas de incentivo ao setor educacional, no entanto, nesse caso, privado. Trata-se da criação, em 2001, do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Esse é um programa do Ministério da Educação (MEC), que oferece financiamento a estudantes em cursos superiores. No governo Lula, a taxa de juros para o empréstimo foi reduzida e, posteriormente, aumentada no governo Dilma.

Registra-se também como importante incentivo à rede privada a criação do Programa Universidade Para Todos (Prouni), cuja função era ofertar bolsas de estudo, integrais e parciais (50% do valor da mensalidade do curso), para cursos de graduação e cursos sequenciais de formação específica, na rede privada de educação superior.

Além disso, pode-se dar nota da criação, em 2009, do Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Trata-se de um sistema eletrônico nacional de alocação das vagas da educação superior. Seu uso permite que estudantes utilizem seus resultados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para ingressar em uma instituição de nível superior, conferindo maior mobilidade espacial às candidaturas (Camargos, 2014).

Desse modo, no mesmo contexto do PDE e um conjunto de políticas para a educação superior, nascia o que passaríamos a conhecer como REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). O REUNI foi criado como meio de concretizar o objetivo de duplicar as vagas nas universidades federais. Assim dizia o Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007:

Art. 1º. Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de 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.

§ 1º. O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

§ 2º. O Ministério da Educação estabelecerá os parâmetros de cálculo dos indicadores que compõem a meta referida no § 1o.

Art. 2º. 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;
- II - Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III - Revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (Presidência da República, 2007, Art. 1 e 2)

Ampliar acesso e permanência. Aproveitar melhor estrutura física e recursos humanos. Aumentar vagas, reduzir evasão. Em diversos termos o programa apontava para o crescimento das universidades, tanto em níveis de eficiência quanto em números de vagas. Junto disso, aparecem as palavras “inclusão” e “assistência estudantil”. Afinal de contas, o aumento número de vagas, a ocupação de vagas ociosas e a diminuição de evasão iriam inflar as salas de aulas com discentes que não poderiam permanecer ali somente com o acolhimento institucional de

docentes. Era necessário, além de trazer mais estudantes para as universidades, dar o devido suporte. Todavia, o REUNI em si só mencionava fontes de custeio para construção e readequação de infraestrutura, compra de bens e serviços, e, por fim, despesas de custeio e pessoal associadas a reestruturação. Faltavam elementos. O programa não era completo em sua estratégia, se constituindo mais como um grupo de ações do que como um plano. É nessa lacuna que o Programa Nacional de Assistência Estudantil aparece. Seu conteúdo será mais bem detalhado noutro capítulo, mas seria importante uma rápida introdução.

O PNAES surgiu como um programa que apoia a permanência e combate à evasão de estudantes de baixa renda e em situação de vulnerabilidade. Um programa que procura alcançar igualdade de condições entre os estudantes ao longo da sua formação. Para isso, oferece ações em distintas áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

A sua criação formal se deu através da Portaria Normativa nº 39 de 2007, que foi substituída em 2010 pelo Decreto nº 7.234/2010. Esse caminho, por meio de decreto, evidencia a instabilidade do programa, uma vez que pode ser facilmente revogado, sob argumentos de falta de debate democrático no âmbito do Congresso, em momento de instabilidade econômica que coloquem em xeque a legitimidade do programa aos olhos de determinados setores.

Os critérios para acesso ao programa foram criados pensando desde a situação socioeconômica do aluno até as particularidades de cada instituição. O programa se tornou símbolo da permanência de um público que passava a ter acesso as universidades.

Porém, apesar do caráter progressista do programa, ele não foi capaz de acompanhar a crescente demanda desse novo cenário, constatando-se um descompasso entre acesso e permanência

o governo federal criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil, cujos recursos cresceram anualmente até 2016. As ações para garantia de permanência parecem produzir efeitos positivos na medida em que geram maior vínculo, menor reprovação, menor trancamento e maior conclusão. Todavia, ao que se viu, a cobertura dos programas de proteção social a estudantes vulneráveis está longe de alcançar a demanda existente. Estudantes cotistas, oriundos de escolas públicas, ou autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, ou com renda per capita de até um e meio salário mínimo, entendidos como público alvo do PNAES está majoritariamente fora dos programas de bolsa alimentação, transporte, moradia e material didático. Isto posto, os dados comprovam um descompasso entre as políticas de expansão e democratização do acesso, geradoras de demanda para a assistência estudantil, e as políticas de permanência responsáveis pela proteção social que garantiria um vínculo com qualidade para estudantes vulneráveis. (Silva; Costa, 2018, p. 190)

A sua dimensão inédita, seu caráter inovador, sua matriz orçamentária crescente, mas frágil, tudo isso nos indica a necessidade de uma melhor compreensão do PNAES em seu sentido político. Pouco trabalhos são feitos sobre o programa e nada foi produzido em termos

de identificar suas características em termos de modelos de Estado e pensamento político. O campo das políticas públicas é muito rico em diversidade, mas carece de maior contribuição de visões políticas críticas que são férteis no campo das Ciências Sociais. Há diversos objetos os quais não são enxergados sob outras óticas que não as do neoinstitucionalismo. Para tentar iniciar a empreitada da compreensão do PNAES, é necessário um rápido mergulho em alguns modelos de Estado e conceitos de políticas públicas que nos servirão ao longo da análise do programa.

CONCEITOS ESSENCIAIS PARA A ANÁLISE: CONCEITO DE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Do Estado

Procurar em Marx um conceito fechado de Estado é em vão. São inúmeras as passagens em que aparece o termo "Estado", e se nos prendermos à mera semântica, podemos pensar que o autor é contraditório ou que não criou sua visão sobre esse objeto. Ocorre que a dialética também opera nos conceitos e não apenas nas coisas, e o conceito de Estado é também um constante movimento. Nos cabe detectar o movimento desse conceito na obra de Marx. Anteriormente, ao escrever meu trabalho de conclusão de curso para minha graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal de Uberlândia, fiz questão de responder à questão da existência ou não de uma teoria do Estado em Marx. Parece-me não ser necessário recorrer aos mesmos autores e argumentos que usei naquela ocasião. Demonstrarei isso ao trabalhar o conceito a partir da obra de quem talvez melhor fez esse trabalho de resgate: Vladimir Ilyich Ulianov. Lênin (1917) tentou ao mesmo tempo reerguer a teoria de Marx para o seu tempo e combater as constantes deturpações que o autor sofria. A partir das obras clássicas de Marx e Engels, ele retoma a ideia de que o Estado é gerado por e expressa o conflito intratável das contradições de classe. O Estado emerge justamente quando, onde e até que ponto as contradições de classe são objetivamente impossíveis de conciliar. Assim ficaria posto também que a existência do Estado comprova que as contradições de classe são inconciliáveis. De fato, quando olhamos as obras históricas de Marx, como *A Luta de Classes na França*, pode-se notar que há ali a ação do Estado buscando gerenciar interesses. Mas não é o Estado um espaço a ser ocupado de forma vaga e liberal. Tampouco é a interpretação estapafúrdia que se dá a célebre frase do Manifesto: “O Estado capitalista é o balcão de negócios da burguesia” (Marx, 1997). A interpretação de que o Estado para Marx é um mero aparato burguês sem engrenagens complexas ou que não reflita disputas da sociedade civil, e, mais que isso, que também não haja em seu seio atores e segmentos em conflito é uma grande mentira. A disputa complexa no seio do Estado aparece inúmeras vezes nas obras de Marx (Codatto; Perissinotto, 2001), bem como aparece também a ideia de que não só pelo Estado é feito o controle do conflito de classes:

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. (Marx; Engels, 2007, p. 47)

Em outros termos, o Estado exerce a função da manutenção da ordem burguesa, mas não o faz sem conflitos e disputas que ocorrem em seu cerne, vindo de fora para dentro dos conflitos de classes na sociedade civil, de onde reverbera a disputa pela hegemonia.

Não se nota hoje a perda das características daquele Estado que Marx definiu (sua função primordial e as contradições que o criam), mas algumas mudanças e novos fatos, como as novas formas de relações entre países ao longo do tempo, ou até adaptações diante das mudanças no modelo produtivo internacional. É importante notar que não se quebrou também a lógica entre estrutura e superestrutura. De acordo com a teoria de Marx, a sociedade pode ser dividida didaticamente em duas partes fundamentais: a infraestrutura e a superestrutura. A infraestrutura, que é a base econômica da sociedade, é composta pelas forças de produção, tais como a matéria-prima, os meios de produção e os trabalhadores. É nessa esfera que ocorrem as relações de trabalho, as quais são marcadas pela exploração da força de trabalho no processo de acumulação de Mais-Valia.

Por outro lado, a superestrutura é composta pela estrutura jurídico-política e ideológica da sociedade, incluindo o Estado, a religião, as artes, os meios de comunicação, entre outros. Essa estrutura é influenciada pelos grupos dominantes, que visam a consolidar e perpetuar seu domínio. A superestrutura é responsável por manter as relações sociais existentes na infraestrutura. Emir Sader (2014) nos relembra desse papel quando argumenta que apesar do comércio e da política terem desempenhado papéis importantes no início do mundo moderno e na formação do capitalismo, seu papel na estrutura capitalista se modificou com o tempo. O comércio preparou o caminho para o capitalismo, mas sua eficácia foi esvaziada em função do capital industrial. Da mesma forma, o Estado desempenhou uma função importante no fortalecimento e aprimoramento dos mecanismos estatais, mas sua função foi modificada na medida em que caminhou em direção à cristalização das relações de produção capitalistas. Com o tempo, o Estado preparou seu próprio esvaziamento e seu papel na estrutura capitalista modificou-se para uma função ideológica e simbólica, enquanto a base material e econômica do capitalismo se autorregenera. Parece haver um movimento teleológico do Estado, mas é na verdade uma imposição teleológica da classe vitoriosa do capitalismo: a burguesia, que coloca o Estado, enquanto vence a luta de classes, a exercer uma determinada função conforme os ciclos de vida do capitalismo.

O caráter histórico da vida política será aqui dado por Marx como a compreensão inseparável dessa vida com cada momento da evolução das relações de produção, sua semântica, seu significado. No nível da teoria dos modos de produção, vamos encontrar então as raízes primeiras que, por sucessivas “sínteses de determinações concretas”, conduzem-nos às conjunções políticas concretas, históricas. (Sader, 2014, p. 15)

Do resultado dessas distintas composições da luta de classes podem resultar distintos modelos de Estado, que atuam conforme este ou aquele valor, este ou aquele princípio. As políticas públicas se engendram abaixo desse amplo guarda-chuva, de forma que podem surgir programas a favor ou contra a tendência do modelo de Estado, com mais ou menos recursos, com mais ou menos contradições internas. O quadro de políticas públicas, ações do Estado e a luta de classes são aspectos essenciais para a compreensão das relações de classes e da ação estatal e suas recíprocas influências. Gramsci foi fundamental para observarmos essa correlação entre sociedade civil e sociedade política. Seu pensamento é marcado pela oposição ao positivismo-marxista kautskiano e pela defesa da construção do socialismo a partir de uma nova cultura (Coutinho, 1989), na qual propõe o movimento da sociedade como um campo de possibilidades em disputa.

A visão que Gramsci busca construir é a de que há duas frentes de disputas em que a luta de classes se dá e em que a ordem burguesa busca se impor: o uso da força e o domínio do consenso. Nesse sentido, a sociedade civil é a portadora material da hegemonia, entendida como o campo de disputa que direciona do pensamento cultural. Essa forma de ver o mundo se dá, obviamente, pela vivência que teve num ambiente mais complexo em termos organizacionais que Marx, tendo o autor passado por uma intensa vida partidária e sindical e observador a criação de entidades politicamente mais autônomas do que viu Marx e Engels. Essas novas entidades, espaços, organizações e formas de existência social, Gramsci chama de aparelhos privados de hegemonia (locais onde são formuladas e executadas as ações no campo superestrutural da hegemonia).

A teoria ampliada do Estado em Gramsci (conservação/superação da teoria marxista "clássica") apoia-se nessa descoberta dos "aparelhos privados de hegemonia", o que leva nosso autor a distinguir duas esferas essenciais no interior das superestruturas. Justificando, numa carta a Tatiana Schucht, datada de setembro de 1931, seu novo conceito de intelectual, Gramsci fornece talvez o melhor resumo de sua concepção ampliada do Estado: "Eu amplio muito - diz ele - a noção de intelectual e não me limito à noção corrente, que se refere aos grandes intelectuais. Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia de um dado momento); e não como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através de organizações ditas privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas etc.)". Portanto, o Estado em sentido amplo, "com novas determinações", comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de "Estado em sentido estrito" ou de "Estado-coerção"), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escola, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a

organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc(Coutinho, 1989, p. 76).

As políticas públicas não podem ser entendidas de maneira cindida do resto do mundo. A sociedade civil faz parte das políticas públicas e o PNAES só pode ser compreendido como ferramenta exposta a luta de classes. Da mesma maneira, os agentes envolvidos têm sua construção do pensar e da sua ideologia influenciada por N fatores. Esse pensamento vai direcionar sua forma de planejar, executar, avaliar, entres outras ações ligadas ao programa. Nico Poulantzas (1985) avança ainda mais, quebrando a relação hermética entre sociedade civil e Estado. O autor destaca que o Estado não se limita as funções repressão-ideologia, além disso, que essas duas frentes oscilam diante da realidade empírica, não só entre si, mas entre as outras funções do Estado (organizativa, econômica, fiscal, diplomática, e quaisquer outras que existam e possam ainda surgir). De fato, até mesmo um único programa pode ter um peso enorme na construção ideológica dos governos, como é o caso do Programa Bolsa Família. A grande vantagem do autor está em ver as distintas esferas do Estado e da sociedade civil por meio da imbricação. Dessa maneira, os agentes, os beneficiários, os eleitores, os executores, planejadores, sofrem influências múltiplas, desde os aparelhos privados de hegemonias, até os aparelhos ideológicos de Estado, passando pelos impactos reais da ação do Estado, a percepção dos modelos e outros fatores.

Com a luz do conceito de Estado, é possível afirmar que compreende a identidade um programa é algo complexo que demanda muito mais do que a interpretação dos textos fundadores e/ou de seus impactos. Todavia, não é possível chegar a essa identidade sem parar pela interpretação desses documentos e, sobretudo, de que visão de Estado partiu o seu formulador. Já temos aqui a ideia do Estado em sua gênese e funcionamento, passemos aos modelos clássicos que serão utilizados para as possíveis identificações.

Modelos de Estado e o conceito de políticas públicas

Modelo de Estado de Bem-Estar Social

A análise dos modelos de Estado e políticas públicas é crucial para identificar a que tipo pertence o Programa Nacional de Assistência Estudantil, o Projeto de Lei Nº 1.434, DE 2011 e seus documentos fundadores. Tal análise oferece contexto para entender as mudanças políticas e econômicas, bem como os ideais subjacentes a formulação do PNAES. No contexto da assistência estudantil, esses modelos afetam diretamente sua natureza e objetivos. A caracterização desses modelos é fundamental para compreender como as políticas de assistência

estudantil são moldadas e como influenciam o acesso à educação superior, bem como a permanência. Portanto, é de interesse destacar aqui três modelos para depois pensar em qual o PNAES encontra sua identidade: desenvolvimentismo, welfare state e neoliberalismo. A escolha por tais modelos em detrimento de outros, como os modelos absolutistas, liberais, liberais-democráticos, fascistas e socialistas-reais, se dá pela história recente da América Latina e do Brasil, em que se registrou a presença do modelo desenvolvimentista em parte do século XX e do neoliberal no último quarto do mesmo século. Entretanto, sempre duelaram com as manifestações europeias do welfare state, presentes em propostas de combate às desigualdades sociais e maior participação sindical.

Começando pelo Estado de Bem-Estar Social, a compreensão e definição das noções de "proteção social" e "Welfare State", assim como suas diversas formas históricas de intervenção, constituem tarefas desafiadoras. Esse modelo estatal emerge em uma conjuntura muito especial. Trata-se do contexto europeu da primeira metade do século XX. Muito embora suas raízes estejam deitadas no final do século XIX, em especial na Alemanha recém unificada, são as condições excessivamente turbulentas do século seguinte que trazem à luz essa modelagem. De forma sintética e geral, vivia-se na Europa um período conturbado de corrida imperialista que desaguou na eclosão da Primeira Grande Guerra. Ainda antes do fim do conflito bélico, a Revolução Russa de 1917 colocou no mundo uma experiência não capitalista que afrontou o modelo vigente de estrutural social e reprodução das classes. No entanto, a Primeira Guerra também legou saldos de ódio e humilhação que vão alimentar movimentos de extrema direita, tais como o fascismo e o nazismo. Tais movimentos se transformaram em governos e reascenderam conflitos internacionais. Nesse interim, o capitalismo assistiu a sua mais dura crise, em 1929, na qual seus efeitos devastadores se fizeram sentir em todo o mundo, com a exceção da União Soviética, blindada pelo próprio cordão sanitário imposto pelos países do centro capitalista e protegida pela política endógena de desenvolvimento planificação econômica. Entre ressentimentos históricos, conflitos econômicos e disputa geopolítica, a metade do século é fechada com a Segunda Grande Guerra e seus resultados devastadores. Dela emergem as condições favoráveis para políticas econômicas anticíclicas, emergência da social-democracia e políticas mais amplas de proteção social (Hobsbawm, 1995). A presença de Estados do Bem-estar Social na Europa levou a ciência a mergulhar em suas manifestações e perceber elementos comuns e outros particulares.

Fiori (1991) destaca três abordagens conceituais distintas que emergem quando diversos teóricos tentam construir essas concepções. A primeira destaca a ênfase na evolução da proteção social, enquanto a segunda enfatiza a continuidade nas políticas sociais ao longo do tempo. A

terceira abordagem argumenta que o surgimento do "Welfare State" representa uma mudança qualitativa no panorama econômico. Todavia, o próprio autor traz em sua visão uma perspectiva que impulsiona a análise adiante. Ele sugere que o conceito de "Welfare State" verdadeiramente solidificou-se apenas após a Segunda Guerra Mundial, quando as políticas sociais deixaram de ser regidas predominantemente por relações contratuais e passaram a se fundamentar nos direitos de cidadania. Além disso, Fiori (1997) destaca quatro pilares fundamentais que desempenharam um papel crucial no sucesso dos "Welfare States" contemporâneos: fatores econômicos, o ambiente econômico global, a solidariedade nacional e internacional, e o avanço das democracias de massa. O autor nos dá, dessa forma, uma boa ideia dos fatores circunstanciais do surgimento desse modelo. Os fatores econômicos se manifestam pela generalização do paradigma fordista, do consenso da busca pelo pleno emprego, crescimento, das políticas keynesianas. Junto a isso, na questão econômica global, influenciou a questão da estabilidade da economia internacional. No terceiro quesito, ele destaca a influência de uma cooperação supranacional no pós-guerra. E por fim, no último item, o avanço das democracias partidárias aumentando as concorrências eleitorais.

Sem dúvida, esses aspectos desempenharam um papel marcante no surgimento e desenvolvimento desse modelo de Estado. Contudo, a análise ainda se revela insuficiente para abordar todas as nuances desse complexo fenômeno, visto que o maior mérito do trabalho desse autor está na demonstração de como se tornou viável tal modelo, e menos nas características internas. O trabalho que mais marcou as interpretações sobre o Estado de Bem-Estar Social vem de um trabalho de Gosta Esping-Andersen (1991).

Em "As Três Economias Políticas do Welfare State", assim como Fiori, Esping-Andersen (1991) destaca uma divisão entre os autores que estudam o Welfare State. Para ele, existem três gerações nos estudos desse objeto. A primeira geração de estudos comparativos começou classificando nações com base em variáveis como gastos sociais, urbanização e demografia, a fim de testar teorias econômicas e políticas. No entanto, essas análises eram limitadas pela falta de evidência empírica sólida e não consideravam todas as variáveis relevantes. Alguns pesquisadores dessa linhagem argumentaram que os gastos sociais eram a principal explicação para o desenvolvimento do estado de bem-estar, enquanto outros enfatizaram a mobilização da classe trabalhadora ou a abertura econômica. Esses estudos se concentraram nos gastos, mas essa abordagem pode ser enganosa, uma vez que os gastos são apenas um aspecto dos estados de bem-estar. Além disso, classificar os estados de bem-estar com base em gastos pressupõe que todos os gastos sejam igualmente relevantes, o que Gosta vê como um equívoco.

Nesse sentido, o autor vê a necessidade de começar a análise a partir de uma estrutura de Estado, e não tanto de quantitativo de gastos. Por tal escolha, ele defende que "No mínimo, num welfare state genuíno, a maioria de suas atividades rotineiras diárias devem estar voltadas para as necessidades de bem-estar de famílias" (Esping-Andersen, 1991, p. 100).

A segunda geração, herdeira das contribuições de Richard Titmuss, é baseada na distinção entre "welfare state" residual e institucional. No primeiro, o Estado intervém somente quando a família ou o mercado são insuficientes, focando em grupos marginais e merecedores. No outro, é oferecido benefícios a toda a população, é universalista e comprometido com o bem-estar social de forma institucionalizada, buscando abranger todas as áreas essenciais para o bem-estar da sociedade. Essa geração expandiu o horizonte das pesquisas para novos termos, categorias e enfoques, como a distinção entre programas direcionados ou universais, as condições de elegibilidade e acesso, o tipo de benefícios e serviços oferecidos, e como o emprego e a vida profissional são incorporados nos direitos dos cidadãos.

A última geração se preocupou em estabelecer um molde abstrato para o modelo de bem-estar social e comparar os tipos concretos com esse modelo, quase que num exercício weberiano. Todavia, Gosta (1991) critica a abordagem por seu viés a-histórico e diz que esse método pode não capturar as intenções reais dos atores históricos na evolução do estado de bem-estar. Defende, dessa forma que para testar teorias causais que envolvem agentes históricos, é essencial considerar as demandas promovidas por esses atores ao longo da história do desenvolvimento do estado de bem-estar social. A disputa não é apenas por gastos, mas por objetivos e ideais mais amplos.

Diante desse levantamento, o autor opta por se apropriar de alguns pontos e procura construir a sua conceituação com base não em denominadores mais ou menos comuns, mas em princípios que ele enxerga que foram incrustados nos tipos de Welfare States pelos agentes históricos que os construíram. O autor acaba por revelar três agrupamentos de Estados de Bem-estar: o liberal, em países como EUA, Canadá e Austrália; o corporativista, Áustria, França, Alemanha e Itália; e o socialdemocrata, nos países escandinavos. São países que agrupados indicam modelos próximos, apesar de não existir na realidade nenhum tipo puro dessas construções teóricas.

O modelo liberal foca naqueles que comprovadamente pobres, com benefícios direcionados e mínimos. A previdência deve ser modesta, devendo garantir apenas que esses atores se tornem capazes de se aproximar da competição da sociedade civil, empreendendo ou no mercado de trabalho. Por consequência, as regras de acesso são restritas e o sistema como um todo incentiva o mercado e uma ética voltada para o trabalho. O modelo corporativista surge

como resposta a uma estrutura de classe pós-industrial. Nesses países não houve, historicamente, obsessões por modelos liberais, dando espaço para um ideal de Estado como provedor principal dos benefícios sociais, deixando em segundo planos as previdências privadas. O mérito e a mobilidade social que são centrais na ideologia liberal dão espaços a manutenção das diferenças de status, o que vincula os benefícios sociais a classe e ao status em si. Por consequência, o impacto na redistribuição de recursos por meio desse modelo se torna limitado. Por último, o modelo socialdemocrata é o mais universalizante. Os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais são estendidos às novas classes médias, não se limitando aos pobres. Além disso, supera os dualismos mercado-Estado e assistência-trabalho. Ao mesmo tempo que se apoia o bem-estar solidário, o trabalho é função primordial da vida das pessoas e da manutenção do sistema de transferências sociais. O Estado garante transferências diretas para os filhos e assume a responsabilidade direta pelo cuidado com crianças e idosos, mas também estimula independência individual, permitindo às mulheres escolherem o trabalho em vez das tarefas domésticas. Essa é outra característica marcante: o trabalho toma um caráter amplo, incluindo as mulheres na busca do pleno emprego.

Em suma, procurei sistematizar assim as características de cada modelo, a fim de posteriormente identificar mais facilmente quais se fazem presentes nos documentos de fundação do PNAES:

MODELAGEM			
Modelo	Características	Estratificação	Exemplos
Liberal	Assistência aos comprovadamente pobres Reduzidas transferências universais Planos modestos de benefícios Estado encoraja o mercado	Mínimos sociais	EUA, Canadá e Austrália
Corporativista	Direitos vinculados à classe ou status Preservação da família tradicional (mulher) Estado interfere quando a capacidade da família é exaurida	White collars	Áustria, França, Alemanha e Itália
Socialdemocrata	Antecipação ao mercado e à família Serviços em elevado patamar de qualidade universal Pleno emprego (mulher)	Redução da estratificação (universalidade)	Países escandinavos

Tabela 3. Modelos de Estado – Welfare State (Fonte: Elaboração própria a partir dos autores citados ao longo do capítulo)

Modelo de Estado Desenvolvimentista

No desenvolvimentismo por sua vez, baseado em Fonseca (2016), é possível dizer que o termo é mais um que cai em ambiguidades no meio acadêmico, muitas vezes gerando uma defesa de que intervencionismo e desenvolvimentismo são sinônimos. Todavia, se trata apenas de um tipo de intervencionismo, de forma que em muito difere de outros, como o fascismo ou o keynesianismo. O desenvolvimentismo

tem sua gênese na América Latina do século XIX, embora alcançasse sua maior expressão apenas no século XX, principalmente após a Grande Depressão dos anos 30. No Brasil, suas primeiras manifestações ocorreram quando as elites civis e militares, no contexto da crise do Império e da escravidão, passaram a perceber certo “atraso” do país, principalmente sob influência do evolucionismo positivista. Trata-se de um tipo bem peculiar de intervencionismo, já que sua razão de ser – expressa tanto por seus ideólogos (como R. Prebisch, C. Furtado e I. Rangel) como pelos governos que a ele são geralmente associados - é a reversão do subdesenvolvimento. A genealogia do conceito de desenvolvimento, anos mais tarde corporificado como categoria teórica no pensamento cepalino, tem como embrião o progresso comtiano. Este subentende que o “atraso” do país não se devia ao clima tropical, ao catolicismo ou a razões biológicas e raciais, como aparecem nos primeiros “intérpretes do Brasil”, mas que se tratava de um fenômeno histórico e que, portanto, poderia ser revertido. O desenvolvimentismo postula que tal reversão não ocorre espontaneamente ou por mecanismos usuais de mercado (os quais, ao contrário, podem “reproduzir o subdesenvolvimento”); ou, se o fizer, demorará muito: o desenvolvimento precisa ser “acelerado” (como os “50 anos em 5” de JK) (Fonseca, 1996, p. 118).

Além disso, é possível acrescentar também que se trata de um modelo de Estado tipicamente latino-americano, responsável, dentre outras coisas pelo processo de State-building, ou seja, da estatização das relações sociais e da privatização do Estado. Foi fundamentalmente guiado pelo desejo de realizar a industrialização com o fito de promover a emancipação nacional. Todavia, sua essência nunca foi democrática, pois suas manifestações no continente foram marcadas pela repressão, pelo controle e pelos déficits de democracia. Apesar de sua vocação para o desenvolvimento nacional, esse modelo de Estado nunca rompeu sua articulação com capital internacional, mantendo assim níveis consideráveis de dependência. Tal dependência estava expressa nos interesses das suas classes e frações de classes dominantes, tais como a burguesia industrial, burguesia rural e burguesia financeira internacional. Por fim, tratou-se de um Estado cujo exercício do poder se deu com ênfase na centralização política, mantendo vivas as velhas questões sociais (desigualdade extrema) e rurais (concentração fundiária) (Draibe, 1985; Fiori, 2003).

As finalidades podem variar de governo para governo, mas acabam sempre passando por valores centrais como soberania nacional e justiça social. Para tal, procura aumentar produção e produtividade como meio para combater desigualdades e fortalecer a soberania do país. Fonseca (2016), procurou em diversos autores os valores para achar um conceito de desenvolvimentismo, o qual define como

"a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista" (Fonseca, 1996, p. 119)

Desse conceito, o autor destaca três atributos fundamentais que poderão auxiliar a análise do PNAES à luz da sua identidade (ou não) com o desenvolvimentismo: a proposição de um projeto nacional, a intervenção estatal e a industrialização. Com esses atributos e essa definição, terei ferramentas para localizar a proximidade do programa em relação a este modelo. Poderia ser levado mais a fundo o debate, diferenciando subnoções como nacional desenvolvimentismo e outros subtipos, mas não é o caso e a necessidade da presente pesquisa.

Modelo de Estado Neoliberal

Por fim, o neoliberalismo. Enquanto teoria, a apresentação é simples, todavia a prática se distanciou significativamente do modelo teórico proposto. Além disso, a evolução um tanto caótica e o desenvolvimento geográfico desigual de instituições, poderes e funções ao longo

das últimas três décadas indicam que o Estado neoliberal pode representar uma forma política instável e contraditória (Harvey, 2008, p. 75). Em outros termos, na prática o neoliberalismo se mostrou

um projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970. Mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder de classe capitalista (Harvey, 2011, p. 16).

Contudo, na teoria, Harvey nos diz que o Estado neoliberal deve promover os direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. A liberdade de negociar, de ação, de expressar e escolher têm de ser protegidos. Dessa forma, cabe ao Estado, por meio do uso da sua violência, garantir normas e direitos que resguardem tais liberdades que asseguram o exercício de diversas liberdades, incluindo a liberdade de negócios e das corporações, expressão da inovação e criação de riquezas em conjunto com os seus empresários. Por consequência dessa boa articulação entre a proteção do Estado e a eficiência do mercado, a ideia é que o aumento de produtividade geral da sociedade levaria todos a um efeito multiplicador que desaguaria em resultados positivos para a população, como o aumento de renda geral.

Entre as medidas necessárias para o bom funcionamento do sistema, está a privatização de ativos do Estado. Junto disso, os neoliberais costumam defender normas claras para o direito de propriedade, evitando o máximo qualquer forma de bem comum, de acesso a todos. A partir da privatização dos bens, apoia-se a competição. A competição entre todos é a virtude primordial desse modelo.

A liberdade, por sua vez, não é isolada da responsabilização. Pelo contrário, ser livre é, para os defensores dessa teoria, arcar com as consequências das suas ações e aceitar a responsabilidade por gerir seu bem-estar (ou sua condição de vulnerabilidade). Todas as barreiras a liberdade são vistas de forma negativa, das liberdades individuais as liberdades de mobilidade internacional de capitais. Assim como a responsabilização deve, em teoria, ser assumida por indivíduos e instituições.

No aspecto político, os neoliberais possuem

uma profunda suspeita com relação à democracia. A governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política. Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites (Harvey, 2008, p. 77).

Os adeptos do neoliberalismo têm uma inclinação para isolar as instituições da democracia, deixando os conflitos e impasses serem solucionados pelos tribunais.

É claro que o fenômeno do neoliberalismo, bem como dos outros modelos, é de uma complexidade imensa que não se faz objeto aqui. De fato, faltarão elementos, porém temos aqui um sumário de características que nos permitem aproximar o desenho ideal PNAES das formulações teóricas dos modelos de Estado. Assim como foi feito com o Welfare State, segue uma tabela das características levantadas para o neoliberalismo e desenvolvimentismo.

Aspecto	Neoliberalismo	Desenvolvimentismo
Finalidades	Restaurar e consolidar o poder de classe capitalista. Ênfase na eficiência do mercado, aumento da produtividade geral.	Combater desigualdades, fortalecer soberania nacional e justiça social. Aumentar produção e produtividade.
Atributos	Privatização de ativos estatais, normas claras para o direito de propriedade, ênfase na competição e liberdade.	Projeto nacional, intervenção estatal, industrialização.
Visão sobre Liberdade	Liberdade individual associada à responsabilização pelas ações. Defesa de normas claras para o direito de propriedade.	Liberdade vinculada ao mercado, mas também ligada a responsabilidade social, justiça e guiada pelo projeto nacional.
Papel do Estado	Minimizar intervenção, promover direitos individuais, regime de direito e instituições de livre mercado e livre comércio.	Intervenção deliberada para reverter subdesenvolvimento, liderança na transformação da sociedade.
Relação com Democracia	Suspeita profunda em relação à democracia. Preferência por governança por especialistas e elites.	Valorização da democracia como meio de garantir estabilidade política.
Visão sobre Desenvolvimento	Ênfase no aumento da produtividade geral, com expectativa de efeito multiplicador positivo para a população.	Transformação da sociedade para superar problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.
Relação com Mercado Internacional	Valorização da competição, defesa da mobilidade internacional de capitais.	Busca fortalecer a soberania nacional e promover justiça social, podendo haver variações na abordagem em diferentes governos.

Tabela 4. Modelos de Estado - Neoliberalismo e Desenvolvimentismo (Fonte: Elaboração própria a partir dos autores citados ao longo do capítulo)

Esclarecidos os modelos e suas características, é preciso então caracterizar o objeto para então notar os alinhamentos ou diferenças.

As Políticas Públicas (discussão de conceito e suas relações com os modelos de Estado)

A compreensão do conceito de políticas públicas tornará possível que ao estudar os documentos não só a análise de relação modelo de política x modelo de Estado, mas também o nível de elaboração da política em si, se está adequada ou se falta elementos.

As políticas públicas surgem como um campo de estudo e disciplina acadêmica com origens distintas nos Estados Unidos e na Europa. Nos EUA, sua emergência ocorreu no meio acadêmico, concentrando-se nas ações dos governos, sem uma ligação direta com as teorias sobre o papel do Estado. Acredita-se que as ações governamentais podem ser formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores independentes em democracias estáveis (Souza, 2003).

Na Europa, o desenvolvimento da área de política pública surgiu como consequência de trabalhos embasados em teorias explicativas sobre o Estado e o papel do governo na produção de políticas públicas. Nessa tradição europeia, os estudos e pesquisas estavam mais voltados para a análise do Estado e suas instituições.

A trajetória dessa disciplina nos EUA, oriunda da ciência política, representa um terceiro caminho percorrido pela ciência política norte-americana no estudo do mundo público. Os primeiros caminhos enfocavam o estudo das instituições para limitar a tirania e as paixões humanas, enquanto o segundo caminho destacava a virtude cívica encontrada nas organizações locais para promover um "bom" governo. O terceiro caminho, das políticas públicas, concentra-se na compreensão de como e por que os governos escolhem determinadas ações.

Nas últimas sete décadas a área de políticas públicas se fortaleceu como campo teórico desenvolvendo ferramentas analíticas para compreender fenômenos político-administrativos. Em 1951 surgiu um marco, com a publicação do livro de David B. Truman, "The governmental process", que explorou grupos de interesse e técnicas de influência nos processos de políticas públicas. Já o livro de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, "The policy sciences", discutiu a formulação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, as policy sciences surgiram com o propósito de diagnosticar e tratar problemas públicos e prover soluções (Secchi, 2013). O foco era conciliar o saber científico e o processo empírico do governo. Além deles,

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por vários problemas, tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, constringendo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (Souza, 2003, p. 4)

Mas o que define uma política pública? Não há uma definição absoluta e diversos autores já trabalharam o conceito. Para Secchi (2013) qualquer definição de política pública é arbitrária, devido a impasses em perguntas fundamentais: omissão do Estado também é política pública? Somente atores estatais podem fazê-las? Somente políticas estratégicas são consideradas ou também operacionais? Apesar dessas perguntas, o autor afirma que há de ter sempre numa política pública dois elementos essenciais: intencionalidade pública e a resposta a um problema também público. Celina Souza (2003) traz as definições mais clássicas de alguns autores:

Autor	Definição
Mead (1995)	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas
Lynn (1980)	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos
Peters (1986)	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação
Dye (1984)	O que o governo escolhe fazer ou não fazer

Tabela 5. Conceitos de políticas públicas. (Fonte: Elaboração própria a partir de Celina Souza, 2003)

Entre diversas definições que foram apresentadas desde os clássicos identifica-se algumas características como abordar ou não conflitos e disputa de interesses na definição, focar menos ou mais na solução dos problemas, visões mais ou menos holísticas. A maior parte dessas definições, entretanto, se apegam a uma epistemologia que priorizam as visões institucionalistas ainda que dentro da lógica de um “todo”. Levantado os principais autores, Celina Souza resume política pública como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo (variável dependente). Em outras palavras, o processo de

formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Cabe aos analistas e pesquisadores das políticas públicas compreender por que e como os governos agem em determinada direção. (Souza, 2003, p. 5)

Secchi (2013) diz que essas definições sempre lidam com três nós conceituais que balizam essas discussões. O primeiro nó é o do centralismo do Estado, que divide as abordagens naquelas que defendem o monopólio do Estado nas políticas e os que defendem que outros atores do setor privado também fazem políticas públicas (abordagem multicêntrica). O segundo nó é o da ação ou omissão, que questiona se a negligência estatal também constitui política pública. O último nó é o da divisão entre políticas públicas operacionais e estratégicas: deveriam somente políticas de macro diretrizes serem consideradas políticas públicas?

Ao longo da pesquisa, procurei estabelecer as minhas respostas para essas perguntas. Entretanto, por não ser objeto e pelo meu grau de maturidade nesse momento, qualquer resposta seria mais ensaística que coisa diversa. A trago aqui na redação como parâmetro crítico ao leitor e também porque evidencia as influências que sofri ao classificar as políticas, além de evidenciar a resposta de Secchi para cada pergunta, que também será útil nas classificações finais. É esse o foco final que o leitor deve observar ao ler a análise dos documentos e a conclusão: se os documentos estão nessa ou naquela visão de política pública para cada uma dessas três perguntas e para as conceituações que apresentei antes. A elaboração que faço deve aparecer muito mais ao horizonte diante do que de fato estará próximo aos olhos do leitor e assim que peço que compreendam.

Indo ao primeiro nó conceitual, os estatistas defendem sua posição argumentando que o Estado possui uma superioridade objetiva em fazer leis e assegurar o cumprimento delas, sendo capaz de corrigir desvirtuamentos que o mercado e a comunidade não conseguem corrigir. Além disso, essa abordagem justifica a exclusividade estatal no estabelecimento de políticas públicas com base na tradição intervencionista do Estado brasileiro ao longo da história do pensamento político nacional. No outro lado, os defensores da abordagem multicêntrica argumentam que a existência de um problema público coloca qualquer ação coletiva que venha a interferir naquela realidade como política pública, tendo uma base mais interpretativa e geral. Essa proposta traz algumas vantagens como a aplicação do instrumental analítico e conceitual da área de política pública a fenômenos político-administrativos não estatais.

Para a interpretação de Estado que propus para minha pesquisa é nítido o alinhamento com a abordagem multicêntrica, apesar do argumento “problema público, logo política pública” não trazer a complexidade da reflexão. As políticas públicas em suas distintas definições estão ligadas a ação do Estado (ampliado ou restrito) na transformação social de alguma determinada

situação. Se o Estado não se restringe à sociedade política, não há dúvidas que os problemas públicos quando sofrem a ação planejada por parte dos aparelhos privados de hegemonia estão sob a ação de uma política pública.

O segundo nó me parece um pouco mais complexo na medida que adiciona um caráter teleológico na reflexão. Qualquer inação do governo se torna política pública? Há fortes argumentos dos dois lados. O argumento que Secchi apresenta parece muito útil para uma resposta comedida do problema.

Realmente, a inação de um governante frente a um problema público crônico, como a seca no agreste nordestino, gera um questionamento sobre seus interesses na manutenção do status quo. Em nossa concepção, no entanto, o que temos nesse caso é uma falta de política pública voltada para a solução do problema da seca do Nordeste ou a vontade do governante de manter uma política pública que já existe, mesmo que falida.

A partir da concepção de política como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: se um problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer problema, por mais absurdo que seja, daria luz a uma política pública. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre impactos da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade.

Veamos um exemplo: se, nos dias atuais, um grupo de importadores de produtos chineses pressionasse o governo a criar um sistema de trem de gravidade para que os materiais fossem transportados por um túnel que passasse pelo centro da Terra e ligasse a China ao Brasil em menos de uma hora,⁴ o governo provavelmente não acolheria essa demanda por motivos de custos e dificuldade de implementação. Essa recusa de demanda é uma política pública?

Outro exemplo: um grupo de religiosos muçulmanos brasileiros pode demandar ao Congresso uma legislação que obrigue a todos frigoríficos adotar o halal, método de abate que, entre outras coisas, exige que os suínos sejam apontados para a cidade de Meca no momento da degola. A inação do Congresso brasileiro é uma política pública?

Acreditamos que situações de omissão ou negligência governamental não devam ser consideradas políticas públicas, mas apenas falta de inserção do problema na agenda formal. (Secchi, 2013, p. 6)

Pode-se reduzir os argumentos do autor em dois: considerar qualquer inação do governo como política pública cria um conceito frouxo que abrange muitas coisas e dessa maneira a inação não é uma política pública, mas uma não-inserção de uma pauta na agenda formal. Os exemplos dados são os mais extremos possíveis, o que considero uma boa ferramenta de argumentação e de exemplificação. Mas o autor acaba por deixar o núcleo dos argumentos opostos de fora. O que há de diferente entre os exemplos de Secchi e a inação do governo frente a seca do interior nordestino? A centralidade do problema na sociedade civil, sobretudo na classe trabalhadora. À medida que consideramos o Estado no seu sentido ampliado, observa-se que há uma disputa entre duas agendas: a da sociedade civil e a da sociedade política. Em

outros termos, há a construção de um consenso na sociedade civil em torno do que as políticas públicas deveriam abarcar e pautar na sua agenda formal (a agenda da sociedade política). Mas ainda assim, poderia pensar alguém, de forma idealista, que as diversas frações de classe se organizassem ideologicamente por uma pauta, ou diversas pautas, que não inseridas na agenda formal ainda não fosse uma política pública. Afinal, como medir o impacto da inação? Os custos da inação? Me parece que é exatamente isso que fez o Congresso Nacional ao criar a Emenda Constitucional 95/2016, Lei do Teto de Gastos. Não se desdobra essa lei em diversas inações que são planejadas e mensuradas em seus impactos e custos? Um governante ou gestor público ao decidir conter gastos numa área X ou Y não pede ao seu corpo técnico a mensuração dessas questões e opta ou não por agir diante do problema público? Em suma, meu posicionamento diante dessa questão é que a inação não pode criar sozinha uma política pública, mas a inação planejada e mensurada pelos gestores e planejadores, sobretudo diante de problemas que estão disputando sua inserção na agenda formal no campo das relações sociedade civil-sociedade política, são sim políticas públicas. Algumas vezes, a inação ainda que não planejada e mensurada pelos gestores diante de problemas que estão, de forma concreta e ampla, apoiadas pelo consenso da sociedade civil pode ser uma política pública, sendo possível mensurar seus impactos posteriormente. É o caso por exemplo da inação dos governos diante da reforma agrária. É certo que quando se executa uma política pública, com orçamento, quadro de pessoal, gastos, licitações, todos comedidos, é muito mais fácil calcular os indicadores e resultados, o que não impede um estudo sistemático dos impactos econômicos dos níveis de avanço que cada governo teve ou não teve no campo da reforma agrária. É a reforma agrária um consenso na sociedade civil? Ao contrário disso, se trata de tema muito polêmico. Porém, um tema que está fortemente ligado a história da luta de classes no Brasil e que por isso faz presente o caráter teleológico da inação do governo, que creio ser fundamental na identificação do que é ou não é política pública.

Por último, o terceiro nó: políticas públicas de nível intermediário e micro operacionais são políticas públicas? Sigo, nesse caso, o argumento do autor com o qual concordo:

Nosso posicionamento é de que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional. Aliás, grande parte da construção teórica dos policy studies acontece sobre a análise de programas, planos e políticas públicas locais ou regionais. (Secchi, 2013, p. 7)

Dessa maneira, o que muda é a autonomia de uma política pública diante de uma macro política pública. Quando uma política pública goza de quase nenhuma autonomia (não creio existir autonomia nula, uma vez que a execução adequada conforme normas operacionais já

impõe a capacidade e o poder de fazer ou não tal execução normativamente) ela é percebida mais como um braço da macro política, mas não deixa de ser também uma política pública.

Apesar da densa discussão necessária sobre tal conceito, o campo prático governamental carece de amadurecimento. É o que mostra o trabalho “Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas” de Flávio Roberto de Almeida Heringer (2018), que pesquisou entre os ministérios do Poder Executivo Federal quais eram as definições usadas no arcabouço teórico das políticas públicas de cada pasta. Concluiu o autor que existe uma grande dificuldade em definir e quantificar de forma objetiva a quantidade de políticas públicas no Brasil e a falta de um conceito claro e uniforme sobre políticas públicas dificulta a compreensão, análise e avaliação dessas políticas. Tais problemas, afetam o planejamento e prejudicam o entendimento e a análise das políticas públicas, e é responsável pela falta de informação necessária para a participação cidadã na formulação e fiscalização dessas políticas. Nesse sentido o autor sugere a necessidade de melhor definição conceitual e de melhor relação entre políticas públicas e sua fundamentação legal e infralegal. Pede-se ainda a utilização da ciência da informação e tecnologia da informação para integrar informações e ampliar o controle social na fiscalização das ações governamentais. São medidas mais que necessárias que passam por uma ação ativa do Estado, ainda que esforços individuais acadêmicos e de grupos de pesquisa empurrem a barreira do conhecimento adiante contra a escuridão da ignorância que cria empecilhos para uma administração pública moderna e de qualidade. É de suma importância que o Estado use de seu poder organizativo e regulamentar para direcionar as ações no intuito de atender as solicitações que o autor levanta.

Dessa maneira, o estudo dos documentos levará em contato os modelos de Estado a que estão ligados, a formulação conceituais por trás das políticas públicas e suas etapas, o nível de elaboração e até mesmo se há de fato uma definição por trás da elaboração do documento.

ANÁLISE DOS DOCUMENTOS FUNDADORES

Aquilo que essa pesquisa chama de documentos fundadores do PNAES corresponde à Portaria Ministerial que lhe dá vida, o Decreto que lhe aperfeiçoa e o Projeto de Lei que pretende transformá-lo em lei. Observando a história institucional da assistência estudantil no Brasil, pode-se perceber que nunca houve uma política nacional presente no ordenamento jurídico do país. Desde as primeiras iniciativas, ainda no início do século XX, até os dias de hoje, a assistência estudantil existe sobre uma certa insegurança dada a possibilidade de reversão por qualquer revogação de decreto.

O início do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) trazia mudanças na educação, sobretudo pelo novo Plano de Desenvolvimento da Educação que muito agradou a opinião pública. Apesar de limitado, o PDE indicava que nos anos seguintes medidas de caráter estruturais poderiam ser tomadas no campo da educação.

Junto desse documento, nascia o que passaríamos a conhecer como REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), criado como meio de concretizar o objetivo de duplicar as vagas nas universidades federais. Porém, o aumento de vagas demandava ações de assistência estudantil.

É nessa lacuna que o Programa Nacional de Assistência Estudantil aparece. Em dezembro de 2007, o governo decide resgatar uma proposta do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis e da ANDIFES, antes de elaborar a e o Decreto Nº 7.234, De 19 De Julho De 2010. Posteriormente, e ainda muito recente, em 31 de outubro de 2023, foi aprovado na Câmara e aguarda tramitação no Senado o Projeto de Lei Nº 1.434, de 2011 que dá status ao PNAES não mais de programa, mas de política pública. Tal diferenciação se dá, em tese, por um escopo mais sistêmico, com conjunto de objetivos articulados e riqueza de ações. Uma política é composta por diversos programas. Vamos analisar os documentos um a um.

O Plano Nacional: a proposta FONAPRACE/ANDIFES

O Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários é um ativo colegiado de gestores universitários responsáveis pela implementação das ações de assistência estudantil em cada universidade federal. Sua história tem sido contada na produção acadêmica como sendo de importante protagonismo. Por um lado, foi esse fórum que produziu e tem produzido as mais importantes pesquisas de perfil socioeconômico e cultural de discente das IFES. Já somam cinco versões (1996, 2003, 2010, 2014 e 2018) que tem descrito o processo de democratização e popularização da educação superior federal brasileira (FONAPRACE, 2019).

Mas também foi esse fórum que tem produzido reflexões sobre e proposições de políticas públicas para o setor. Depois de anos cumulando reflexões, o fórum materializou sua proposta de política nacional de assistência estudantil no documento intitulado Plano Nacional de Assistência Estudantil. O Plano, que será analisado a seguir, foi concluído em 2007, levado ao conhecimento do presidente da ANDIFES (Arquimedes Diógenes Ciloni) e esse o encaminhou ainda em meados daquele ano ao Ministro da Educação, Fernando Haddad. Ao final de 2007, no último mês do ano, o Plano inspirou uma portaria e a história do PNAES começou.

Ao analisar a proposta levada pela ANDIFES ao Governo Federal em 2007, pode-se dizer que é aquela que mais se expressa em termos ideológicos e políticos explicitamente, por não ter um caráter unicamente normativo-legal, apesar de ser uma proposta para a construção de uma política pública. No documento, o FONAPRACE defende logo no início do documento que a educação é um bem público e o conhecimento um patrimônio social, valores que acompanham uma visão ampla do direito a educação e crítica a uma visão restrita e neoliberal de acesso. Daí, a entidade vê como consequência a necessidade de defender o acesso e permanência universais à educação superior.

Na construção argumentativa, o documento articula a defesa do direito a educação, da permanência e do acesso a partir de documentos legais e normativos, como a Carta Magna de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, a Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), e o próprio REUNI. Em outra ponta, o embasamento científico traz força ao documento, quando une o normativo aos aspectos empíricos do perfil socioeconômico dos discentes apurados pelas pesquisas realizadas regularmente pelo FONAPRACE, as quais dimensionam a necessidade de uma Política Nacional e as queixas e demandas da comunidade discentes que devem ser tratadas.

O documento não deixa brechas para ataques, se sustentando na CF88, na LDB, no REUNI e no SINAES, o FONAPRACE aponta a positividade jurídica de aspectos como

- o princípio da igualdade das condições de acesso e permanência na escola;
- que o ensino será ministrado com base no princípio da vinculação entre a educação escolar;
- que o trabalho e as práticas sociais seguirão a responsabilidade social da instituição com relação à inclusão social e às políticas de atendimento a estudantes e egressos;
- que afirma o objetivo de criar condições para ampliação do acesso e da permanência na Educação Superior.

Assim a criação de um PNAES se torna objetivamente um direito social o qual cabe à União atender, por meio de um amplo aparato que dê conta de diagnosticar a situação da vulnerabilidade social dos estudantes e agir no intuito de fornecer a fruição do direito a educação, alinhando-se ao direito a educação que trabalhei em capítulos passados.

Com base nisso a universidade deve ter como missão gerar, sistematizar e socializar conhecimento, moldando profissionais e cidadãos para contribuir uma sociedade justa, que demanda necessariamente a democratização da universidade. Esse feito não se cria se limitando ao acesso, mas requer a criação de mecanismos que assegurem a permanência e conclusão dos cursos para estudantes de segmentos sociais vulneráveis, mitigando os efeitos das desigualdades. Decorre daí, que a falta de recursos destinados à assistência estudantil resulta em atrasos e desistências.

Apesar da obrigação ser da União, o FONAPRACE e a ANDIFES fazem as vezes dos elaboradores de políticas públicas e trazem ao longo do documento um diagnóstico digno de ser aproveitado na elaboração da política em questão. Esse diagnóstico parte de duas pesquisas nacionais realizadas até aquele ano que traçaram o perfil socioeconômico dos discentes de graduação das IFES; uma de 1996/1997, outra de 2003/2004, ambas com forte adesão das instituições na participação, com mais de 84% de participação em ambos os casos.

As pesquisas demonstraram que 43% dos estudantes pertenciam as categorias C, D e E – categorias que englobam alunos provenientes de famílias cujos chefes têm atividades ocupacionais que exigem pouca ou nenhuma escolaridade. Os estudantes nesse recorte não dispõem de recursos para suprirem suas necessidades básicas e, ainda menos, para as despesas típicas do universitário. Para o desempenho do seu papel social, o estudante precisa de livros, equipamentos de aprendizagem prática, acesso à informação, participação em eventos acadêmicos e culturais. Soma-se a essas desvantagens o baixo capital cultural representado pela insuficiência de acesso à cultura como e até mesmo ao estudo de uma língua estrangeira.

Ao analisar as demandas discentes, tal estudo identificou que as moradias estudantis à época atendiam 2,4% dos estudantes das classes C, D e E (categoria utilizada pelo próprio documento que confronta o conceito de classe) que precisavam desse apoio; na alimentação, 19,10% informaram que o Restaurante Universitário era uma importante instrumento de satisfação de uma necessidade básica na primeira pesquisa e 24,7% na segunda; quanto ao trabalho, na 1ª pesquisa, observou-se que 42% dos estudantes exercem atividades não acadêmicas remuneradas, 35,4% na segunda; aproximadamente 60% dos estudantes, nas duas pesquisas, usavam transporte público; dos alunos das classes C, D e E, mais de 50% usavam serviços de saúde pública, além de serem as classes com maior índice de procura por dentistas

apenas em urgências e emergências. Além desses dados, foi identificado baixos índices de conhecimentos básicos de informática entre os mais vulneráveis, tendência regressiva ao longo do tempo em relação a práticas de atividades físicas, baixo índice de procura a atividades de lazer e cultura, pouco envolvimento com movimentos sociais, poucos dominavam uma segunda língua e muitos usavam as bibliotecas para consulta acadêmica.

A necessidade do PNAES se tornava mais que explícita à luz do FONAPRACE e da ANDIFES. Tal documento não só levava isso ao conhecimento do MEC, mas trazia insumos essenciais para uma formulação da política pública. A estratégia parecia ser entregar as ferramentas técnicas necessárias que o andamento do projeto de uma PNAES não tivesse obstáculos (restariam apenas os políticos). Isso também fica evidente ao adentar a proposta em seus aspectos normativos. A estrutura do projeto demonstra isso ao elencar princípios, objetivos, metas, áreas estratégicas, previsões orçamentárias e recursos humanos adequados e ferramentas de acompanhamento/avaliação. E é substancialmente nessas partes do documento que se torna possível fornecer um quadro qualitativo da proposta.

Para a análise do texto, decidi elaborar uma tabela com a redação literal e os comentários lado a lado, para os princípios, objetivos e metas. Para as áreas estratégicas, trago o próprio quadro elaborado no documento. Investimentos, recursos humanos e avaliação, faço a análise a partir do texto corrido em vistas da simplicidade e tamanho dessa parte da proposta.

Parte do Texto	Redação	Comentários
----------------	---------	-------------

Princípios	<p>O Plano Nacional de Assistência Estudantil rege-se pelos seguintes princípios:</p> <p>I) a afirmação da educação superior como uma política de Estado;</p> <p>II) a gratuidade do ensino;</p> <p>III) a igualdade de condições para o acesso, a permanência e a conclusão de curso nas IFES.</p> <p>IV) a formação ampliada na sustentação do pleno desenvolvimento integral dos estudantes;</p> <p>V) a garantia da democratização e da qualidade dos serviços prestados à comunidade estudantil;</p> <p>VI) a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;</p> <p>VII) a orientação humanística e a preparação para o exercício pleno da cidadania;</p> <p>VIII) a defesa em favor da justiça social e a eliminação de todas as formas de preconceitos;</p> <p>IX) o pluralismo de idéias e o reconhecimento da liberdade como valor ético central.</p>	<p>Os princípios expressos indicam</p> <ul style="list-style-type: none"> • compromisso de longo prazo com a educação superior • busca pela equidade ao reafirmar a gratuidade do ensino e igualdade de condições para o acesso • Busca por uma educação integrada com a liberdade de aprender • Compromisso com uma universidade democrática e diversa em seus valores e relações
------------	--	--

Objetivos	<p>a) Gerais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, da formação ampliada, da produção de conhecimento, da melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida; • Garantir que recursos extra-orçamentários da matriz orçamentária anual do MEC destinada às IFES sejam exclusivos à assistência estudantil. <p>b) Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino; • Viabilizar a igualdade de oportunidades aos estudantes das IFES, na perspectiva do direito social assegurado pela Carta Magna; • Contribuir para aumentar a eficiência e a eficácia do sistema universitário, prevenindo e erradicando a retenção e a evasão; • Redimensionar as ações desenvolvidas pelas instituições e consolidar programas e projetos, nas IFES, relacionados ao atendimento às necessidades apontadas nas pesquisas sobre o perfil do estudante de graduação, a partir das áreas estratégicas e linhas temáticas definidas; • Adequar os programas e projetos articulados e integrados ao ensino, à pesquisa e à extensão; • Assegurar aos estudantes os meios necessários ao pleno desempenho acadêmico; • Promover e ampliar a formação integral dos estudantes, estimulando e desenvolvendo a criatividade, a reflexão crítica, as atividades e os intercâmbios: cultural, esportivo, artístico, político, científico e tecnológico; • Consolidar a expansão de um sistema de informações sobre assistência ao estudante nas IFES, por meio da implantação de um banco de dados nacional; • Realizar pesquisa a cada 4 anos para atualização do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES; • Definir um sistema de avaliação dos programas e projetos de assistência estudantil por meio da adoção de indicadores quantitativos e qualitativos para análise das relações entre 	<p>Os objetivos reafirmam valores presentes nos princípios, o que confere organicidade a elaboração da política. Isso se enxerga na procura de garantir acesso, permanência e conclusão com inclusão social e melhoria de desempenho dos estudantes. Além disso, a proposta destaca a exclusividade de determinadas fontes de recursos para o PNAES, que evidencia a preocupação com a adequada infraestrutura do programa, não cedendo a modelos de aportes mínimos.</p> <p>Os objetivos ainda preveem uma série de revisões na assistência estudantil de forma a conferir melhor qualidade as ações e alinhamento com ensino, pesquisa e extensão, bem como as linhas temáticas propostas no programa, mais uma vez trazendo a organicidade da proposta à tona.</p> <p>A menção a organização de recursos, do planejamento das ações e da avaliação, confere adequado nível de estudo para uma proposta pré-elaboração do governo, o que destaca a possibilidade de, ao continuar o planejamento a partir desse documento, elaborar uma complexa e rica política de assistência estudantil.</p>
-----------	--	---

	<p>assistência e evasão, assistência e rendimento acadêmico;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viabilizar por meio das IFES uma estrutura organizacional, em nível de Pró-reitora com as finalidades específicas de definir e gerenciar os programas e projetos de assistência estudantil; • Desenvolver parcerias com a representação estudantil, a área acadêmica e a sociedade civil, para implantação de projetos. 	
Metas	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do Plano Nacional de Assistência Estudantil no ano de 2007; • Criação de um Fundo para Assistência Estudantil, onde os recursos destinados serão adicionados aos aplicados atualmente e que são insuficientes para a assistência estudantil. 	<p>Apresentação de metas genéricas e pré-maturas. A criação de metas poderia aparecer somente após estudos por parte do governo, porém, na estratégia de convencimento os responsáveis trouxeram essa redação. As metas aqui apresentadas são não mensuráveis, se constituindo mais em objetivos do que metas.</p>

Tabela 6. Princípios, objetivos e metas - Proposta FONAPRACE (Fonte: Elaboração própria a partir do Plano Nacional de Assistência Estudantil, FONAPRACE, 2007)

A elaboração acima demonstra o domínio teórico dos conceitos de políticas públicas e sua adequada execução no planejamento do Plano. Apesar disso, apresenta as limitações de um Fórum que não detêm as ferramentas da máquina estatal em suas mãos, o que é natural e não constitui sua obrigação superar essa condição, mas evidencia um caráter intencional de contribuir para a formulação do programa e uma vontade de superar uma condição histórica do ensino superior que é a sua elitização como vimos no capítulo sobre Ensino Superior e Assistência Estudantil. Apesar disso, qualitativamente os termos usados indicam um caráter mais focado no combate das vulnerabilidades sociais do que de tom desenvolvimentista e passa muito longe de uma formulação neoliberal, ao advogar a defesa de mais verbas, recursos e estruturas. A defesa do acesso universal, da gratuidade do ensino e da igualdade de condições alinham o programa a um modelo de Welfare Social, apesar de na prática ser restrito ao público da educação superior Público Federal, que acaba sendo uma característica corporativista específica do nosso contexto. O encaminhamento para que o PNAES fosse mais social que corporativista, no momento em questão, dependeria de outras questões como o acesso amplo a camadas vulneráveis da sociedade.

Áreas	Linhas Temáticas	Órgãos Envolvidos
Permanência	<ul style="list-style-type: none"> • Moradia • Alimentação • Saúde (Física e mental) • Transporte • Creche • Condições básicas para atender portadores de necessidades especiais 	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos Estudantis • Ensino • Pesquisa • Extensão
Desempenho Acadêmico	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsas • Estágios remunerados • Ensino de Línguas • Inclusão Digital • Fomento à participação político-acadêmica • Acompanhamento psicopedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos Estudantis • Órgãos das IFES ligados ao ensino, pesquisa e extensão • Parcerias com órgãos públicos e entidades com fins sociais
Cultura, Lazer e Esporte	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à informação e difusão das manifestações artísticas e culturais • Acesso a ações de educação esportiva, recreativa e de lazer 	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos Estudantis • Órgãos das IFES ligados ao ensino, pesquisa, extensão e cultura • Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais, municipais e entidades da sociedade civil
Assuntos da Juventude	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação profissional, sobre mercado de trabalho • Prevenção a fatores de risco • Meio ambiente • Política, Ética e Cidadania • Saúde, Sexualidade e Dependência Química 	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos Estudantis • Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e entidades da sociedade civil

Tabela 7. Áreas de atuação - Proposta FONAPRACE (Fonte: Elaboração própria a partir do Plano Nacional de Assistência Estudantil, FONAPRACE, 2007)

Quanto ao investimento, o FONAPRACE propôs a criação de um fundo para a assistência estudantil com o valor de 10% do orçamento anual de OCC (Outros Custeios e Capitais) das IFES, além das fontes de recursos já mencionadas nas tabelas. Quanto aos recursos humanos, é defendido a formação de equipes multidisciplinares e interdisciplinares que construam e executem os programas de assistência estudantil. Para tal, é solicitado a autorização para concursos públicos servidores técnico-administrativos, a exemplo de assistentes sociais, psicólogos, nutricionistas, dentre outros, atendendo as especificidades de cada região e instituição, além da revisão de alguns cargos extintos essenciais a viabilização da PNAES.

Para o acompanhamento, o FONAPRACE registra que as IFES costumam usar a demanda como meio de planejar os serviços de assistência e que, diante disso, há a necessidade

de estabelecer uma metodologia de acompanhamento e avaliação da assistência praticada. Ressalta-se ali a importância de avaliar os programas por parte das instituições com a participação dos discentes e demais Pró-reitoras, subsidiando os trabalhos do FONAPRACE na avaliação permanente do Plano Nacional de Assistência Estudantil. E sugere uma lista de pontos que devem ser abordados por parte dos avaliadores:

- Relação oferta/ demanda;
- Desempenho acadêmico do estudante;
- Mecanismo de avaliação continuada da assistência estudantil;
- Estabelecer indicadores para pontuar a oferta dos serviços em relação ao atendimento à demanda;
- Avaliar a melhoria do desempenho acadêmico do estudante usuário da assistência, estabelecendo uma rede de informações entre Pró-reitoras, departamentos de administração acadêmica e colegiados de cursos;
- Identificar a dinâmica do uso de serviços de complementação da vida acadêmica pelos estudantes usuários dos programas e projetos (bibliotecas, videotecas, eventos culturais e apresentação de projetos de pesquisa e extensão).

O plano ainda indica que o FONAPRACE iria definir uma metodologia para atender as necessidades existentes por meio de uma consultoria.

Em síntese, a proposta reflete um projeto democrático, participativo, anti-hegemônico e disruptivo em relação ao histórico da educação superior e da assistência estudantil. Se por um lado a construção do texto não nos permite situá-lo no campo desenvolvimentista, uma vez que nada versa sobre produtividade, crescimento econômico ou industrialização, não podemos ignorar o fato que o programa era proposto no âmbito de um novo Plano de Desenvolvimento da Educação, que a despeito dos problemas de organicidade, se executado em sua integralidade colocaria a proposta FONAPRACE/ANDIFES em condições de promover mudanças substanciais. É certo que o campo da proposta é muito mais flexível que o concreto campo político das políticas públicas. Além disso, a sugestão aqui analisada se ausenta em alguns pontos e deixa ao ar livre proposta de origem de recursos sem analisar constitucionalidade e viabilidade, o que torna mais fácil propor ações, uma vez que não calcular impactos. Essa constatação antecipa uma possível justificativa para a Portaria que iria formalizar o PNAES: as dificuldades de encaminhar o PNAES no Congresso Nacional e de obter recursos para tal. Antes de caracterizar as relações entre a história da educação superior e dos documentos em etapa

conclusiva, vou concluir a fase de análise e descrição dos demais documentos e no capítulo final poderei trazer as diversas determinações que elenquei ao longo da dissertação.

O PNAES: Decreto N° 7.234, de 19 De julho De 2010.

O surgimento do PNAES enquanto norma se dá com a Portaria Normativa N° 39, de 12 de dezembro de 2007. Poucas são as diferenças entre tal Portaria e o Decreto N° 7.234, de 19 de julho de 2010. Algumas dessas diferenças, todavia, trazem importantes consequências, como é a ausência na Portaria da menção ao apoio pedagógico e de acesso aos estudantes com deficiência entre as áreas de abrangência do programa. A Portaria traz elementos que já indicavam as principais pretensões ao se criar o programa, como a indicação da importância da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais e para a ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos jovens na educação superior público federal. Todavia, é a partir do Decreto que devemos estudar o PNAES em sua elaboração mais madura e que deu base ao programa até então.

O primeiro item a ser destacado é o tipo de norma utilizada. O caráter de um decreto é de natureza regulamentar. Em outros termos, é utilizado para complementar ou dar ordem a uma norma jurídica já existente. Dessa forma, o decreto pede um antecedente normativo em que se apoie, para então regulamentar algo a que alguém (no caso do PNAES, o presidente) tem o poder-dever de agir. É o que fica expresso ainda antes do primeiro artigo: “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição” (Presidência da República, 2010, Preâmbulo). A que atribuição se refere essa passagem? Tal passagem se situa na Seção II – Das Atribuições do Presidente da República, e assim diz:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

VI – Dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Brasil, 1988, Art. 84)

O pequeno decreto do PNAES dispõe de 9 artigos. Dentre esses, pode parecer algo de contraditório entre o poder requisitado pelo presidente para a produção do decreto e os artigos 7 e 8:

Art. 7. Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3o e 4o.

Art. 8. As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (Presidência da República, 2010, Decreto N° 7.234).

Parece haver aqui uma extrapolação da competência dada ao presidente, uma vez é mencionada a criação de despesas, no quadro do MEC ou das IFES. Tal ponto poderia levantar polêmica, mas em verdade a mera previsão de despesa não a cria nem material nem formalmente, apesar das discussões em torno da questão. Cabe destacar, que a proposta mais recente de atualização do PNAES, o Projeto de Lei Nº 1.434, de 2011, traz o mesmo argumento como forma de viabilidade apesar de criar ações e programas. Tal fato expressa a contraposição à destinação de verbas para assistência estudantil por parte do Congresso, ou, no mínimo, a existência de um bloco anti-proteção social que se encontra facilmente na sociedade civil e política quando imaginamos outros programas como o Bolsa Família.

Focando no texto do Decreto, após o preâmbulo, os artigos 1º e 2º trazem a seguinte redação:

Art. 1. O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

Art. 2. 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 (Presidência da República, 2010, Decreto Nº 7.234).

Ao considerar que mesmo com o REUNI, as condições de acesso à educação superior federal são escassas, é de suma importância o que se propõe com a criação do PNAES e sua finalidade expressa em seu primeiro artigo. Se poucos entram, é essencial que os que entram permaneçam. Entretanto, a demanda e a ambição pela permanência, que sempre devem existir, tomam uma nova proporção diante dos limitados esforços na ampliação do acesso à educação superior. A limitação se torna uma característica marcante da educação superior brasileiro e aparece de outra forma no texto do decreto. Se a limitação do acesso dá uma outra importância ao PNAES, a característica limitadora aqui também aparece quando o PNAES se restringe a “educação superior federal”. Quais as razões para tal? Qual o debate por trás dessa escolha do formulador de política pública? Essas respostas não nos foram dadas. Devemos presumir que há algum motivo estratégico para tal, como a gratuidade como forma maior de acesso aos públicos vulneráveis ou então a prioridade para a produção científica em vistas da importância das IFES nesse quesito. Não saberemos oficialmente. De um lado, tivemos o REUNI ampliados

vagas nas IFES, do outro, o PROUNI e FIES ampliando o acesso de jovens de baixa renda nas universidades e faculdades particulares. A pedido de quem e para que o PNAES vem com esse foco, se surgiam paralelamente essas demandas por assistência? As perguntas ficam em aberto, cabendo algumas possíveis respostas em meu capítulo final.

Logo no artigo seguinte aparecem os objetivos do programa. O que ali se elenca aparece muito bem alinhado com o Plano de Desenvolvimento da Educação. O PDE criado pelo governo Lula criava 30 ações que indicavam mudanças estruturais, como a criação do FIES, do PROUNI, ações de acessibilidade, de combate a “fuga de cérebros” e formação de doutores e professores, dentre outras. Todavia, os objetivos do PNAES aparecem desacompanhados de definições básicas como diretrizes, princípios, parâmetros de democratização e permanência para orientar o gestor público.

No segundo objetivo mais uma vez dúvidas surgem. Minimizar efeitos de desigualdades regionais e sociais conversa perfeitamente com os objetivos da República Federativa do Brasil, conforme expresso na Constituição Federal de 1988. Ao incluir esse objetivo no PNAES, com o recorte para permanência e conclusão dos cursos, temos uma formalização expressa do governo de algo que parece óbvio no senso comum: a educação superior, no caso do Brasil, ocupa um papel fundamental de mobilidade social. De certa forma, tal reconhecimento e a construção desse objetivo levanta um paradoxo da educação superior: Quando se afirmar que é preciso intervir na realidade, para que condições exógenas não afetem o desempenho acadêmico, e ao mesmo tempo se diz que a conclusão da educação superior promove mobilidade, estamos afirmando que é preciso ter condições de permanência para reproduzir o seu ciclo nas próximas gerações. Em outros termos: a educação superior funciona como meio de se entrar e se manter em outro perfil social, em muitos casos a ascensão à classe média. A existência desses dois fatores (condições para permanecer e novas condições após a graduação) evidencia a capacidade de reprodução de um sistema desigual quando as universidades não assumem um caráter reformador e de ruptura. Diante disso, é de suma importância um programa ligado a assistência estudantil e mais importante ainda que esse programa, em sua formulação, expresse as estratégias e recursos que serão utilizados. Infelizmente, não há qualquer afirmação de como isso seria levado na prática da implementação desta política pública.

Os objetivos 3 e 4 reafirmam o que foi dito no parágrafo anterior, ao afirmar que o combate à evasão e as desigualdades deve se alinhar a inclusão social, reafirma-se o caráter reprodutivo de uma educação superior que há muito exclui os que não tem condição, e mais do que isso, reafirma-se o caráter desigual da nossa sociedade. Ao apontar um sistema de proteção social para a solução dessas questões na educação superior, indica-se a fragilidade das

condições dos mais pobres que com muito esforço conquistam vagas nas universidades. Pode-se dizer que o PNAES em seu surgimento é uma carta de reconhecimento de uma dada situação e da sua necessidade de mudança. Mas ao não passar muito disso, por não estabelecer métodos e estratégias, abre-se espaços para ineficiências e disputas que colocam em risco a implementação do programa.

No artigo 3º o documento replica o tripé clássico das instituições de ensino superior e insere as áreas de desenvolvimento do programa:

Art. 3. O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

§ 1. As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - Moradia estudantil;

II - Alimentação;

III - transporte;

IV - Atenção à saúde;

V - Inclusão digital;

VI - Cultura;

VII - esporte;

VIII - creche;

IX - Apoio pedagógico; e

X - Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

§ 2. Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados. (Presidência da República, 2010, Decreto Nº 7.234)

No parágrafo segundo aparece uma das principais características do PNAES: a descentralização na implementação e nas escolhas metodológicas. O texto dessa maneira esconde mais uma contradição. Ao buscar combater as desigualdades regionais, seria correto tamanha liberdade para uso de critérios? O combate às desigualdades é entregue aos perigos de uma gestão descentralizada e ao pressuposto de que estruturas e as instituições não compõem os determinantes dessa desigualdade. Se há desigualdades regionais, primeiro é preciso demonstrar que as instituições de ensino superior e suas gestões (incluindo aqui cultura institucional) não estão a favor dessas desigualdades ao implementar suas ferramentas de

gestão. Entregar a escolha dos critérios de seleção e as metodologias de implementação as gestões das IFES, sem antes avaliar os impactos e resultados dessa decisão é jogar os resultados do PNAES a sorte de dados não coletados. Não se trata, obviamente, de desconfiar moralmente de reitores e gestões, mas sim de uma questão administrativa. Beira à utopia tentar defender que de todas IFES existentes não exista nenhum aspecto relacionado a desigualdade regional que toque nas diferentes formas de gerir entre essas mesmas regiões. Se duas entidades sofrem desigualdades no acesso, permanência e evasão, podemos esperar que também haja desigualdades em diversos outros fatores: recursos humanos, infraestrutura, bancos de dados, ferramentas adequadas de gestão, entre outros fatores que afetam diretamente a capacidade das instituições determinarem seus próprios critérios. Resumindo: o PNAES coloca o controle da desigualdade de forma desigual entre instituições com capacidades administrativas diferentes.

Disso não decorre que o PNAES não tenha eficácia, mas que na construção de seus resultados há um risco de limitação dos potenciais dessa política.

Quanta as áreas de atuação, pode-se dizer que há uma compreensão implícita de que a assistência estudantil suplanta o que se convencionou chamar de mínimos sociais, ou seja, as ações de assistência na seara da alimentação, moradia e transporte. Inspirado no Plano Nacional, o decreto do PNAES elenca dez áreas de atuação que demonstram que o processo formativo de discentes deve ser compreendido na amplitude representada também pelas dimensões da cultura, da saúde, do lazer, do acompanhamento pedagógico etc.

Por outro lado, seria de maior proveito que as questões da saúde fossem tratadas com mais especificidades quanto ao campo da saúde mental, diante da crescente demanda social por esse tipo de atendimento. Além disso, assumindo a educação como meio de inclusão social, outras áreas poderiam ser trabalhadas como orientação profissional, programa de tutoria para a vida acadêmica, centros de cuidados familiares para os estudantes, atendimento a discentes estrangeiros, assistência jurídica, entre outros que podem ser afluentes que desaguam no grande rio da evasão.

Indo adiante, os artigos 4 e 5 tratam de questões relacionadas a ações do programa e prioridades no atendimento aos estudantes.

Art. 4o As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Parágrafo único. As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho

acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

Art. 5o Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.

Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no caput, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:

I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no caput do art. 2o; e

II - mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES. (Presidência da República, 2010, Decreto Nº 7.234)

Aqui o programa demonstra a estratificação e seleção do público-alvo e seu caráter preventivo. Apesar disso, não estabelece os meios de identificar as situações para tais ações preventivas. De que forma isso seria feito? O artigo 5 chega a mencionar a renda como critério de prioridade e a origem escolar na rede pública de ensino, mas ainda não detalha de que forma o gestor deve identificar os casos de prevenção. Desde sua implementação, ainda que os discentes tivessem tais características não havia na legislação, nem na prática, uma linearidade entre a seleção dos estudantes dentro desse perfil e seu direto encaminhamento para o atendimento de assistência estudantil. Tal feito dificulta a chegada de estudantes vulneráveis que muitas vezes cruzam o país ou seus estados para acessar a universidade pública. Esses tipos de casos evidenciam que a falta de definição traz problemas concretos e prejudicam tal caráter preventivo.

Se tratando de um documento que antecede as cotas na educação superior, não haveria como exigir essa integração entre as duas ações, mas a falta de menção a outras características de vulnerabilidade que não a renda é um ponto negativo a ser ressaltado, o que acaba por aproximar o texto, pelo menos nessa parte, a uma perspectiva mais seletiva quanto ao público. Além disso, deve-se mencionar que o Decreto retira do MEC a responsabilidade de monitorar e avaliar globalmente a política de assistência estudantil, delegando tais responsabilidades às instituições. Note-se como a ausência de parâmetros e indicadores nacionais pode sacrificar os objetivos da política, sobretudo aqueles que desejavam intervir em condições estruturais da sociedade brasileira como é o caso das desigualdades regionais.

Por fim, assim traz o artigo sexto:

Art. 6o As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da Educação. (Presidência da República, 2010, Decreto Nº 7.234)

Tal redação dá a entender que ocorrerá uma avaliação e prestação de contas e de certa forma replica a típica relação vinculada entre administração direta e indireta, ainda que na prática pouco se fez nesse quesito.

Em síntese, o Decreto expressa pouco e deixa muito nas mãos dos gestores, se distanciando de um programa público e se aproximando de um normativo que cria ações com incerta fonte de custeio e conteúdo programático/diretivo. Não se estabelece princípios, diretrizes, estratégias para obtenção dos objetivos, o que acaba por indicar um projeto em disputa que, até por surgir por meio de um decreto, poderia a qualquer momento ser descontinuado por sua fragilidade institucional, de recursos, programática, estratégica e finalística. Por outro lado, mesmo que com fragilidade, traz a luz a um importante e inédito programa, na contramão da histórica elitização da educação superior e abrindo o espaço para atual discussão de uma política de Estado que dê conta de assistir discentes vulneráveis de nossas instituições públicas de educação superior.

O PNAES no Futuro: o PNAES e o Projeto de Lei N° 1.434, de 2011 (Ou PL N° 5.395, de 2023)

No decorrer dessa pesquisa, surgiram transformações que no momento da redação final e defesa dessa dissertação ainda devem estar em curso, senão no legislativo, na sua implementação. No dia 31/10/2023 foi aprovado na Câmara de Deputados o Projeto de Lei N° 1.434, de 2011 que traz mudanças substanciais para o PNAES. A mais significativa é a sua instituição como política e não mais como programa, que pressupõe maior segurança jurídica diante de ameaças fortuitas que variam de gestão a gestão, suprimindo as fragilidades mencionadas no capítulo anterior. Por outro lado, a análise mais aprofundada do projeto de lei revela retrocessos e avanços, envoltos num processo legislativo que ainda pode criar na redação aquilo que os políticos costumam chamar de *jabutis*⁸.

O caminho do PL 5.395 não foi curto. Surgiu em 2011, ainda como PL 1.434, apresentado pela professora Dorinha Seabra Rezende, do Partido dos Democratas – Tocantins. A princípio, o projeto criaria o Fundo Nacional de Assistência ao Estudante de Nível Superior, com os objetivos de apoiar o desenvolvimento de projetos de moradia estudantil de instituições de educação superior públicas; conceder bolsas de manutenção que assegurem a permanência e a continuidade dos estudos superior; apoiar o desenvolvimento de projetos de assistência à saúde; conceder auxílio para aquisição de material didático e de pesquisa; apoiar o desenvolvimento de projetos de restaurantes para alimentação subsidiada a estudantes e conceder auxílio a projetos que promovam a inclusão digital dos estudantes. O projeto ainda previa a criação de um órgão gestor e destinação de recursos oriundos da União, de doações de pessoas jurídicas com dedução de impostos em contrapartida e outras receitas que fossem posteriormente criadas. Em sua defesa, Dorinha apresentava no PL que sua proposta retomava um antigo projeto, de 2006, da então Deputada Professora Raquel Teixeira, e que assim como ela entendia que ampliar o acesso à educação superior promovia a cidadania.

Desde que Dorinha trouxe à tona sua proposta, o projeto passou bom tempo apensado ao PL 5.175 de 2009 que procurava estabelecer uma reforma regulatória da educação superior. A apensação se deu em 01/06/2011, sendo o projeto desapensado em 11/06/2018. Junto dele, também foram desapensados os projetos PL 1.270/2015, PL 3.474/2015, PL 6.086/2016, PL 6.164/2016, PL 8.739/2017 e PL 9.612/2018, do PL 5.175/2009. Ao mesmo tempo, desapensou-se o PL 2.860/2011 do PL 5.175/2009, para, em seguida, apensá-lo ao PL

⁸ Jabuti: Trata-se da inserção feita por parlamentares de ações alheia a ideia original de uma medida legislativa. É o aproveitamento da tramitação de um projeto para inserir algo de interesse deste ou daquele parlamentar, independente da coerência e finalidade.

1.434/2011. Além desses, outros foram apensados até o momento de sua aprovação na Câmara.
Segue a tabela com teor de cada projeto resumidamente:

Projeto de Lei	Teor
PL nº 1.270, de 2015	Transformar o PNAES de decreto para lei ordinária sem grandes alterações na redação.
PL nº 3.474, de 2015	Transformar o PNAES de decreto para lei, garantir a primazia da fonte dos recursos por parte da União e inclui os Centros Federais de Educação Tecnológica e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como participantes do PNAES.
PL nº 6.086, de 2016	Transformar o PNAES de decreto para lei. Porém a redação é ainda mais enxuta que a do Decreto 7.234/2010.
PL nº 6.164, de 2016	Transformar o PNAES de decreto para lei. Porém a redação é ainda mais enxuta que a do Decreto 7.234/2010.
PL nº 8.739, de 2017	Transformar o PNAES de decreto para lei. A redação não foi alterada substancialmente em relação ao decreto.
PL nº 9.612, de 2018	Transformar o PNAES de decreto para lei. O projeto inclui a possibilidade de os recursos atingirem Estados, Municípios e o Distrito Federal.
PL nº 2.860, de 2011	Incluía a assistência estudantil da educação superior na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelecendo a prioridade de atendimento para discentes de escolas públicas e com baixa renda.
PL nº 10.612, de 2018	Inserir a assistência estudantil na Lei de Cotas.
PL nº 258, de 2020	Transformar o PNAES de decreto para lei. A redação não foi alterada substancialmente em relação ao decreto.
PL nº 813, de 2020	Trata da assistência estudantil na educação superior em casos de pandemias e emergências.
PL nº 901, de 2020	Dispõe sobre a manutenção das ações de assistência estudantil em períodos de suspensão de aulas decorrentes de medidas sanitárias.
PL nº 1.375, de 2020	Institui o Programa Bolsa Permanência para estudantes de graduação de instituições federais de ensino superior e dá outras providências.
PL nº 4.567, de 2020	Transformar o PNAES de decreto para lei. A redação não foi alterada substancialmente em relação ao decreto.

PL nº 5.290, de 2020	Inclui auxílio alimentação para beneficiários do Programa Universidade Para Todos na Lei 11.180 de 2005.
PL nº 1.785, de 2021	Institui reajuste anual para bolsas permanência.
PL nº 2.365, de 2021	Institui o Programa de Renda Mínima para Estudantes da Educação Superior.
PL nº 4.237, de 2021	Fixar valores para as bolsas permanência.
PL nº 4.266, de 2021	Institui o Programa Bolsa Auxílio Permanência - PBAP, voltado aos estudantes de graduação aprovados e matriculados em qualquer Faculdade de Medicina, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
PL nº 1.260, de 2022	Cria o Programa Nacional de Bolsa Permanência destinada a estudantes do ensino superior de instituições federais em situação de vulnerabilidade econômica, em especial os indígenas e quilombolas.
PL nº 2.373, de 2022	Autorizar a concessão de bolsa alimentação ao estudante de educação superior inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico
PL nº 2.664, de 2022	Alterar a lei de cotas de forma a prever auxílio aos cotistas.
PL nº 267, de 2023	Fixar valores para as bolsas permanência.
PL nº 2.756, de 2023	Dispõe sobre a concessão de bolsa permanência a estudantes matriculados em cursos de graduação das instituições federais de educação superior, dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e dos centros federais de educação tecnológica
PL nº 3.765, de 2023	Institui o Programa Nacional de Apoio à Permanência Estudantil e autoriza deduzir do imposto sobre a renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas ao referido programa.
PL 4.474, de 2023	Fixa o valor da bolsa permanência destinada a garantir o acesso e a permanência do estudante no ensino superior e estabelece índice para sua correção monetária.

Tabela 8. Apensados ao PL Nº 5.395, de 2023 (Elaboração própria a partir do projeto de lei)

O processo foi encaminhado ainda em 2011 para as comissões de Educação, de Finanças e Tributação, Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais, e a de Constituição, Justiça e Cidadania. Em 31/01/2019 foi arquivado pela mesa diretora da Câmara de Deputados. Voltou a ser designado para apreciação em 14/03/2019 pela relatora Deputada Alice Portugal, do Partido Comunista do Brasil do estado da Bahia. Destaca-se que a deputada

é servidora técnica administrativa da Universidade Federal da Bahia. Obteve seu relatório final e aprovação em 31/10/2023 e agora aguarda a tramitação no Senado Federal.

De todos apensados e emendas incluídas no projeto, a deputada Alice Portugal acolheu em seu substitutivo a maior parte das medidas que dão forma a um novo PNAES, sem acatar as ações ligadas a criação de fundos e verbas destinadas ao financiamento de uma política nacional de assistência estudantil. Isso se expressa quando a relatora defende a elevação do PNAES e do Programa Bolsa Permanência (PBP) ao nível de lei, a fim de dar maior segurança jurídica, o fato de não se criar novas despesas. Em seguida, veta a criação do fundo proposto pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, veta a proposta envolvendo renúncias fiscais com direcionamento dos recursos para a assistência estudantil e veta sugestões de criação de estruturas externas para operação dos programas da PNAES. Em síntese, a relatora defende que mesmo com a ampliação da PNAES para a pós-graduação e a outros entes da federação, não se deve criar novas verbas, tampouco utilizando aquelas previstas na cifra já prevista na Lei Orçamentária Anual para os programas já existentes, notadamente, os recursos das ações orçamentárias “0A12 - Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior”, “4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior”, “2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica”.

Considerou ainda, dentro os apensados, que eram inadequados os projetos que contemplavam elevação de valores, formas de reajuste, renúncia de receitas, criação de Fundo cujas atribuições podem ser realizadas pela estrutura regimental da administração pública federal, concessão de empréstimos com recursos da União e a criação de outras despesas, aproveitando-se tão somente os projetos de lei nº 2.860, de 2011; nº 3.474, de 2015; nº 6.086, de 2016; nº 6.164, de 2016; nº 8.739, de 2017; nº 9.612, de 2018; nº 10.612, de 2018; nº 258, de 2020; nº 901, de 2020; nº 1.375, de 2020; nº 4.567, de 2020; nº 2.365, de 2021; nº 2.373, de 2022; nº 2.664, de 2022. Considerou também adequada a Emenda nº 1 da Comissão de Educação que tratava sobre a prioridade para alunos cotistas oriundos de escolas públicas no âmbito da PNAES.

Ao fim, a nova PNAES é proposta com a estrutura de 13 capítulos. O primeiro trata de objetivos, questões de implementação, atendimentos e enuncia os programas. Para cada um dos programas, apresentou um capítulo analítico, quais sejam:

- I - Programa de Assistência Estudantil - PAE
- II - Programa de Bolsa Permanência - PBP;
- III - Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior - PASES;
- IV - Programa Estudantil de Moradia - PEM;

- V - Programa de Apoio ao Transporte do Estudante - PATE;
- VI - Programa Incluir de Acessibilidade na Educação - INCLUIR;
- VII - Programa de Permanência Parental na Educação - PROPEPE;
- VIII - Programa de Acolhimento nas Bibliotecas - PAB;
- IX - Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes - PAS;
- X – Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior - PROMISAES;
- XI - Benefício Permanência na Educação Superior.

Por fim, apresenta-se um capítulo de considerações finais e o projeto encerra com 34 artigos redigidos.

Em perspectiva comparada, ao olharmos o Decreto 7.234, parte da sua redação foi preservada e espalhada ao longo do documento sem, todavia, guardar coerência com a nova lei. O artigo 1º que antes enunciava a finalidade do PNAES como ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior, agora passa a:

Art. 1º Esta Lei institui no âmbito do Ministério da Educação, a Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superior e na educação profissional científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

A utilização de estudantes no lugar de jovens e ampliação do escopo para a educação profissional científica e tecnológica representa avanços importantes na aplicação da PNAES, ao menos conceitualmente. Adiante, nos § 2º e § 3º, estabelece-se que quando houver disponibilidade de recursos poderão ser atendidas estudantes de instituições de ensino superior públicas gratuitas de Estados, Municípios e do Distrito Federal, e ainda de mestrados e doutorados.

Essas ampliações distanciam a proposta de um modelo corporativista e se dirigem a um modelo mais aberto, ainda que restrita a educação pública e presa as possibilidades orçamentárias. Evidencia-se uma caracterização pendular entre os possíveis modelos de políticas públicas alinhadas ao modelo de welfare state. A restrição orçamentária e de atendimento nos parece uma característica liberal, mas ao mesmo tempo não se chega a uma lógica de mínimos sociais. A restrição ao público-alvo das instituições públicas pode parecer um pouco corporativista, mas não tanto ao ponto que eram os modelos típicos e focados em corporações específicas. A abordagem social também parece ter suas influências como veremos em outras passagens, mas passam longe do amplo acesso que essas políticas públicas tinham tipicamente em países escandinavos.

Em seguidas, são enumerados no Art. 2º sete objetivos:

Art. 2º São objetivos da PNAES:

I - democratizar e garantir as condições de permanência de estudantes na educação pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão de cursos na educação pública federal;

III - reduzir as taxas de retenção e evasão na educação pública federal;

IV - contribuir para a promoção da melhoria de desempenho acadêmico, de inclusão social pela educação e de diplomação dos estudantes;

V - apoiar estudantes estrangeiros da educação superior recebidos no âmbito de acordos de cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e outros países;

VI - estimular a participação e o alto desempenho de estudantes em competições, olimpíadas, concursos ou exames de natureza esportiva e acadêmica.

VII - estimular as iniciativas de formação, extensão e pesquisa específicas para a área de assistência estudantil (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

Os objetivos I, II e III não acrescentam nada a antiga redação. O objetivo IV inclui o parâmetro de desempenho e diplomação, parecendo indicar uma inclinação da política ao foco em indicadores de eficácia, apesar de nada aparecer nesse sentido no resto do texto. Os objetivos V, VI e VII são completamente novos e trazem o alinhamento da PNAES com práticas mobilidade internacional, o estímulo ao alto desempenho desportivo e um objetivo de alimentar a pesquisa na área da assistência estudantil, apesar de ao longo do documento nada se inserir no âmbito desse último objetivo. Os objetivos V e VII são grandes avanços para a assistência estudantil, possibilitando mais pesquisas e desenvolvimento para a PNAES. Porém, o objetivo VI é completamente alheio aos demais princípios expressos no documento e na história da formulação da PNAES. Dividir as escassas fontes de recursos entre alto desempenho e ações que combatam evasão é um contrassenso e uma medida ineficaz e ineficiente a priori. Tal opção traz ainda mais confusão para a compreensão da identidade dessa nova PNAES. Afinal, seria esse um objetivo ligado às ideias de meritocracia?

O artigo 3º, assim como na redação do Decreto, estabelece a cooperação entre o Ministério da Educação e as instituições de ensino, de forma a implementar a PNAES de forma descentralizada, considerando especificidades, a busca pela igualdade de condições e pela construção de ações preventivas. No § 1º do mesmo artigo, diferente da antiga redação, estabelece-se que, além da dotação orçamentária anual do MEC e das instituições de ensino, poderão também ser celebrados convênios ou congêneres com outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais com o fim de implementar os programas e as ações de assistência estudantil.

O § 3º a seguir é um grande avanço para o PNAES:

§ 3º As instituições federais de ensino superior receberão recursos do PNAES no mínimo proporcionais ao número de estudantes que se enquadram como beneficiários

da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, admitidos cada instituição. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

Apesar de tal previsão estabelecer um marco para a assistência estudantil, pode-se apresentar como empecilho no Senado Federal, sendo considerada uma medida que impõe gastos orçamentários novos ao orçamento da União, algo já elencado pelo relatório Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado (2023). Ao mesmo tempo, o alinhamento como uma perspectiva focalizada, joga o escopo da política ainda mais para o lado dos mínimos sociais, apesar de apresentar um ganho em termos de economia de recursos para seleção do público atendido e também por facilitar o acesso dos beneficiários, evitando possíveis evasões que ocorrem em espaços de tempos muito curtos.

Nesse momento, o projeto adentra no capítulo II (Do Programa de Assistência Estudantil). Repete-se o público-alvo dos artigos anterior e, em seguida, é enunciada as áreas de atuação do PAE, que são muito próximas do PNAES do Decreto 7.234:

Art. 5º O Programa de Assistência Estudantil destina-se a estudantes matriculados em cursos presenciais das instituições federais de ensino superior e instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica.

§ 1º As ações de assistência estudantil do PAE serão desenvolvidas mediante a concessão de benefício direto ao estudante assistido pelo Programa e estarão voltadas para:

I - moradia estudantil;

II - alimentação;

III - transporte;

IV - atenção à saúde;

V - inclusão digital;

VI - cultura;

VII - esporte;

VIII - atendimento pré-escolar a dependentes;

IX - apoio pedagógico;

X - acesso, participação, aprendizagem e acompanhamento pedagógico de estudantes:

a) com deficiência, nos termos da legislação,

b) com transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades e superdotação;

c) beneficiários de políticas de ação afirmativa estabelecidas na legislação.

§ 2º O PAE deverá garantir a participação dos estudantes, por meio de suas entidades representativas, na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação de suas ações, inclusive na fase prévia de seleção dos contemplados, para garantir a expectativa do direito à obtenção aos benefícios do programa.

§ 3º O PAE poderá prever a concessão de outros benefícios a seus destinatários, cumulativamente às ações de assistência estudantil previstas neste artigo (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

Preocupa a aparição da expressão “benefício direto”, uma vez que no atual PNAES alguns recursos são utilizados de forma ampla para subsídios ações ligadas a alimentação, esporte e lazer, como o controle de preços de entrada para restaurantes universitários e ações ligadas a infraestrutura de quadras poliesportivas, por exemplo. Nota-se também importante avanço ao mencionar a participação de entidades estudantis na formulação, execução,

acompanhamento, monitoramento e avaliação de suas ações. Tal medida democratiza a PNAES e permite uma melhor avaliação e o adequado processo de melhorias na sua execução.

O artigo 6º trata das prioridades no acesso:

Art. 6º O PAE será destinado prioritariamente aos estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação de instituições federais de ensino superior e de instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, bem como aos estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio ofertados por essas últimas, devendo o estudante beneficiário atender ao menos um dos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros suplementares estabelecidos pela instituição em que estiver matriculado:

I - egresso da rede pública de educação básica;

II - egresso da rede privada na condição de bolsista integral na educação básica;

III - matriculado às vagas reservadas de que trata a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012;

IV - integrante de grupo familiar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, observado o limite de renda bruta familiar mensal per capita de até 1 (um) salário mínimo, podendo ser criadas, nos termos do regulamento, faixas de ordem de prioridade para atendimento da seguinte forma: a) integrante de grupo familiar com renda mensal bruta familiar mensal per capita de até 0,5 (meio) salário mínimo; b) integrante de grupo familiar com renda mensal bruta familiar mensal per capita entre 0,5 (meio) e 1 (um) salário mínimo.

V - estudante cuja deficiência requeira acompanhamento pedagógico necessário à sua permanência na educação superior, independentemente de sua origem escolar ou renda;

VI - estudante oriundo de entidade ou abrigo de acolhimento institucional, não adotado em idade de saída.

VII - alto desempenho acadêmico e esportivo;

VIII - estudantes quilombolas, indígenas e aqueles de comunidades tradicionais;

IX - estudantes estrangeiros em condição de vulnerabilidades socioeconômicas e refugiados. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

Nesse ponto, mais uma vez a relatora nos traz elementos confusos para a análise. O avanço de uma proposta mais democrática, com a participação dos estudantes, e de medidas positivas como o incentivo a pesquisa e ações de extensão na área de assistência estudantil, parecem colaborar para uma PNAES mais inclusiva e participativa, sobretudo focada em públicos mais vulneráveis, por mencionar o alinhamento da PNAES com a políticas de cotas. Todavia, ao estabelecer aqui os públicos prioritário de um dos seus programas, a elabora desalinhada do que redigiu em outros momentos. A opção de estabelecer o atendimento de apenas um critério dentre os elencados, em que um deles é o alto desempenho acadêmico e esportivo está desalinhado com a realidade do combate a evasão que deve se orientar pelo combate ao sedentarismo de forma ampla e não em formação de atletas de alto rendimento. Tal redação se afasta agora do modelo liberal de welfare state e se aproxima de uma lógica mais meritocrática, pelo menos nesse item específico, dificultando uma interpretação única pela falta de coerência do projeto.

Adiante, o artigo 7º estabelece que as instituições poderão em sua autonomia estabelecer os critérios e a metodologia para a seleção dos beneficiários do PAE; a documentação exigível para comprovação de elegibilidade; os requisitos adicionais para a percepção de assistência estudantil e os mecanismos de acompanhamento e avaliação do PAE. A redação se mostra adequada, apesar de, para fins de coerência, faltar os elementos anteriormente mencionados de participação da comunidade estudantil.

Ao fim, nota-se que o PAE abrange diversas áreas de apoio, sem que se mencione sua articulação com os demais programas. Tal ausência evidencia sobreposição entre os programas, uma vez que existem objetos comuns como é o caso do atendimento pré-escolar que está presente no PAE e possui ao mesmo tempo programa próprio nos capítulos seguintes. Além disso, a ausência de objetivos próprios causa estranhamento uma vez que todos os programas elencados apresentam seus objetivos exceto o PAE. Considerando que o programa se constitui a partir da redação do PNAES do Decreto 7.234 e os objetivos deste foram utilizados na redação da política de forma ampla nesse projeto de lei, parece haver uma falha da redação em não ocupar esse espaço, fazendo um simples recorte do texto sem preservar a coerência geral.

Adentrando o capítulo III, regulamenta-se o Programa Bolsa Permanência (PBP), que tem como foco a concessão de bolsas de permanência a estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior e em cursos presenciais de graduação e cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Abre-se a possibilidade para estudantes de mestrado e doutorado, caso haja recursos, com prioridade para os estudantes que não recebam bolsa de estudos concedida por órgãos governamentais.

Essa restrição quanto ao recebimento ou não de bolsas de estudos abre uma polêmica no âmbito do programa, uma vez que expõe aos estudantes vulneráveis a impossibilidade de lograr o acúmulo de ações de mérito com as ações de assistência, estabelecendo um limite de renda para a população vulnerável das pós-graduações e impondo que se opte por usar desta ou daquela fonte de sobrevivência, o que pode acarretar a falta de acesso a eventos acadêmicos como congressos e viagens que são facilmente acessados por estudantes com melhores condições e que gozam dessas bolsas de estudos.

Quanto aos objetivos, o PBP os traz em seu artigo 9º e estabelece seu público e alguns limites no artigo 10º:

Art. 9º O PBP tem por objetivos:

I - viabilizar a permanência de estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional de educação profissional, científica e

tecnológicas, bem como em cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio ofertados por essas últimas, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e os quilombolas;

II - promover a democratização do acesso à educação superior e à educação profissional técnica de nível médio, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico;

III - reduzir a evasão estudantil;

§ 1º A Bolsa Permanência consiste em auxílio financeiro que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e diplomação dos estudantes.

§ 2º O valor da Bolsa Permanência será estabelecido em regulamento:

I - em valor não inferior ao praticado na política federal de concessão de bolsas de iniciação científica, para estudantes de graduação;

II - em valor não inferior ao praticado na política federal de concessão de bolsas de iniciação científica júnior, para estudantes de educação profissional técnica de nível médio.

III - em valor não inferior ao dobro do valor estabelecido de acordo com os incisos I ou II deste parágrafo, conforme o caso, para estudantes indígenas e quilombolas.

§ 3º Os estudantes indígenas e quilombolas matriculados em cursos de licenciaturas interculturais para a formação de professores farão jus, durante os períodos de atividades pedagógicas formativas na instituição federal, à bolsa de permanência até o limite máximo de 6 (seis) meses.

Art. 10. Poderá ser beneficiado com a Bolsa Permanência o estudante que cumprir, cumulativamente, as seguintes condições:

I - possuir renda familiar mensal per capita não superior a 1 (um) salário mínimo;

II - estar regularmente matriculado em curso presencial de graduação com carga horária média superior ou igual a cinco de horas diárias, ou em curso presencial de educação profissional técnica de nível médio;

III - não ultrapassar, para conclusão, dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que foi primeiramente matriculado, observado o disposto no § 2º;

IV - ter assinado o Termo de Compromisso;

V - ter seu cadastro devidamente aprovado e mensalmente homologado pela instituição federal no âmbito do sistema de informação do programa.

§ 1º O disposto nos incisos I, II e III do caput não se aplica aos estudantes indígenas ou quilombolas.

§ 2º Aos estudantes indígenas e quilombolas será permitido que ultrapassem, para conclusão, em até quatro semestres o tempo regulamentar do curso de graduação em que foram primeiramente matriculados;

§ 3º A Bolsa Permanência é acumulável com outras modalidades de bolsas acadêmicas e com outros auxílios destinados à assistência estudantil.

§ 4º Para fins de cumprimento do disposto no § 3º deste artigo, a instituição federal informará, no ato de cadastro do beneficiário, a soma total dos benefícios pecuniários de assistência estudantil recebidos pelo estudante, que não poderá ultrapassar o valor de 1,5 (um e meio) salário-mínimo por estudante, salvo para os estudantes indígenas e quilombolas. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

A presença de limitadores financeiros e de tempo de usufruto indicam tendências a um modelo de assistência mais liberal e com restrições orçamentárias. Não cabe interpretar aqui que tal redação desague em um modelo social ou corporativista de welfare state, pois não é amplo, tampouco focalizado. Nada indica também ligações a questões produtivas e econômicas para um modelo desenvolvimentista ou de mérito e de cortes orçamentários como em um modelo neoliberal. O fato de os limitadores serem distintos entre públicos diversos, como

indígenas e quilombolas, indica um caráter distributivo e compensatório do programa, apesar de se ausentar de trabalhar as questões regionais de forma expressa, o que novamente atrapalha a coerência da política pública como um todo, uma vez que o combate a desigualdades regionais aparece nos objetivos gerais da PNAES.

No capítulo IV, é apresentado o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior – PASES, que se destina a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes ao desenvolverem atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito do espaço acadêmico. Replica-se o público-alvo já mencionado: estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação e pós-graduação das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, bem como aos estudantes regularmente matriculados nos cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio mantidos por essas últimas e, então, é apresentado os objetivos:

Art. 12. O PASES tem como objetivos:

I - considerar as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais na definição das variadas ofertas de alimentação oferecidas no interior das instituições federais de ensino;

II - respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade dentro das instituições federais de ensino;

III - garantir a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL N° 1.434, de 2011)

A novidade de um programa destinado a promover a qualidade da alimentação dos estudantes é essencial para os objetivos gerais da PNAES, e, por isso, representa destacado avanço. A adequada alimentação e nutrição dos estudantes e pesquisadores é fundamental para o desenvolvimento intelectual e produtividade acadêmica. Aqui se objetiva não só isso, mas que isso seja feito com respeito a diversidade cultura, atingindo as esferas da diversidade cultural e regional. Quanto as desigualdades regionais, é o momento mais explícito de toda a PNAES quanto a ações que diferenciem as regiões, o que evidencia que a pouca consideração do redator de um dos objetivos gerais no momento da elaboração dos programas. O que em nada tira a importância da observação feita aqui quanto a diversidade na alimentação.

Um dos pontos positivos do programa é ainda a sua articulação e as possibilidades para o público atendido:

Art. 13. As ações do PASES ocorrerão de forma articulada com as políticas relacionadas ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, considerando os processos de compra de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.

Art. 14. As instituições federais de ensino superior e as instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica devem atuar no sentido de oferecer espaços adequados para a oferta e o consumo de alimentos, por meio da criação e disponibilização de restaurantes universitários que também atuem como espaços de formação cultural e para a cidadania.

§ 1º Os recursos do PASES deverão garantir as condições para a oferta de alimentação saudável e adequada nas instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.

§ 2º O acesso à alimentação oferecida no âmbito do PASES será assegurado a toda a comunidade universitária e visitante, mediante pagamento subsidiado, garantida a gratuidade para os estudantes beneficiários do Programa de Assistência Estudantil - PAE, previsto no art. 5º desta Lei.

§ 3º As instituições referidas no caput deste artigo poderão, mediante a obtenção de recursos financeiros adicionais, derivados de parcerias, convênios ou congêneres com entes federados subnacionais, criar restaurantes universitários populares, para atendimento à população com vulnerabilidade socioeconômica das localidades em que se encontram sediadas. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

A articulação com o PAA é extremamente bem quista e proveitosa, uma vez que alinha a alimentação dos estudantes ao fornecimento de produtos de origem da agricultura familiar e orgânicos. Além disso, traz um fomento a mais para a econômica local próximas as instituições de educação superior e para esses produtores de alimentos. O § 2º parece nos responder minimamente a pergunta que levantei sobre a expressão “benefício direto” do programa PAE. O PAE disponibilizaria benefícios diretos, como a gratuidade, enquanto o PASES seria de acesso geral por meio de subsídios que diminuíssem o custo da alimentação no orçamento dos estudantes.

O § 3º traz uma possibilidade muito grande de elevar os restaurantes universitários a um novo patamar e uma nova função. A criação de parcerias para criação de restaurantes populares pode, se bem planejada, trazer o elemento da extensão para as universidades de uma forma completamente nova. Todavia, há de assegurar que isso seja feito sem desviar o programa da sua finalidade original estabelecida pelos objetivos do PASES e da PNAES.

A redação do PASES nos indica a possibilidade de uma orientação socialdemocrata, na medida que permite a criação de restaurante de amplo acesso, ainda que no formato de parcerias, uma vez que a proposta de gratuidade e subsídios a afasta em muito do neoliberalismo e a aproxima do modelo de welfare, especificamente do tipo socialdemocrata. Não enxergo também aqui qualquer tendência desenvolvimentista, vez que não consta qualquer articulação do programa e na PNAES de forma ampla com políticas econômicas e/ou industriais do governo.

Em seguida é apresentado o Programa Estudantil de Moradia – PEM, que é destinado a viabilizar condições de moradia para estudantes regularmente matriculados em cursos

presenciais das instituições federais de ensino superior e instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Assim são seus objetivos:

Art. 16. O PEM tem como objetivos:

I - possibilitar a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica a permanência e conclusão de curso;

II - viabilizar ao estudante moradia digna, prevenindo a evasão e assegurando o acesso às atividades decorrentes da formação acadêmica;

III - contribuir para o desenvolvimento das relações sociais do estudante, atribuindo-lhe responsabilidades decorrentes da convivência coletiva. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

O objetivo I se alinha perfeitamente com os da PNAES, o objetivo II também, porém carrega a mácula de não ter no programa qualquer definição de moradia digna (quais as condições de habitação necessárias para que o PEM se articule adequadamente com as condições para bem-estar, saúde mental, bons estudos, bom descanso entre as aulas etc.?). Assim, não se sabe ao certo quais condições serão garantidas, principalmente pela redação curta e imprecisa, visto que o programa adiciona no artigo seguinte apenas que a implementação do PEM será regulamentada em norma específica. Por consequência, o legislador eleva o programa a uma condição maior de segurança jurídica, mas ao mesmo tempo coloca o PEM a disposição de incertezas futuras quanto a seu adequado funcionamento.

O Programa Incluir de Acessibilidade – INCLUIR é apresentado nos artigos 18 e 19 que procura implementar núcleos de acessibilidade para garantir o acesso pleno das pessoas com deficiência à educação superior e à educação profissional e tecnológica, nas instituições federais de ensino.

Art. 19. O INCLUIR tem como objetivos:

I - garantir a inclusão e permanência de estudantes com deficiência na educação superior e na educação profissional e tecnológica;

II - prestar apoio pedagógico específico a esse grupo de pessoas, inclusive a partir de práticas de extensão universitária, de forma a ensejar formação pedagógica destinada à inclusão;

III - assegurar a inclusão do ensino de LIBRAS em todos os cursos de formação de professores;

IV - eliminar barreiras atitudinais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicações que impeçam ou dificultam o acesso das pessoas com deficiência à educação;

V - proporcionar condições de acesso e utilização de todos ambientes ou compartimentos das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive salas de aula, bibliotecas, auditórios, ginásios, instalações desportivas, laboratórios, áreas de lazer e sanitários. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

A redação se apresenta ainda mais curta que no programa anterior, não estabelecendo articulações, diretrizes, formas de implementação, seleção e outros aspectos. Por mais que apareça em outros momentos menções a avaliação da PNAES de uma forma geral, a ausência do trato da avaliação em relação a um programa voltado aos estudantes com deficiência impacta

em muito no atendimento das particularidades que tal público-alvo demanda de um programa. Todavia, a redação dos objetivos é adequada e promove realmente a inclusão dos beneficiários na vida acadêmica. Ressalta-se que a ausência da articulação do programa com a criação de cargos de técnicos administrativos em educação pode apresentar um perigo de terceirização dos profissionais de LIBRAS, colocando em xeque a qualidade do atendimento ofertado.

Nota-se até aqui que, com exceção do PAE, do PBP e do PASES, os demais programas não fazem mais que informar sua finalidade e seus objetivos, estabelecendo insegurança jurídica para o ciclo de políticas públicas a ser construídos para os demais programas, ainda que esse possa ser subsidiado pela redação do capítulo I, artigos 1º ao 4º.

Tratando-se do Programa de Apoio ao Transporte do Estudante – PATE, a estrutura é a mesma. O programa é destinado a oferecer transporte gratuito para estudantes matriculados nas instituições federais de ensino superior e instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, provenientes de regiões em que não haja disponibilidade de transporte público para acesso regular às respectivas instituições de ensino. O programa não delimita como será feita tal seleção, tampouco define o que considera falta de disponibilidade de transporte, se completa ausência, dificuldade de acesso, distância e falta de recursos serão considerados, saberemos apenas na sua implementação.

Em seus objetivos, estabelece que:

Art. 21. O PATE tem como objetivos:

I - garantir o acesso e a mobilidade de estudantes para o acesso às aulas e outras atividades de ensino, pesquisa e extensão;

II - contribuir para o desenvolvimento e a aprendizagem dos estudantes de que trata o inciso I do caput;

III - oferecer veículo adequado, observada a prioridade para aqueles que contribuam para o processo de transição energética. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL N° 1.434, de 2011)

Os objetivos são genéricos e amplos, não mencionando os meios de disponibilização, se por subsídio, compra de passagens, veículos próprios ou outros meios. A ausência de detalhamento nesse e em outros programas, coloca em risco a fruição do direito a educação a revelia desta ou daquela gestão do executivo federal e das instituições educacionais.

Em seguida, a criação do Programa de Permanência Parental na Educação – PROPEPE apresenta importante novidade no âmbito da PNAES, apesar de já ter sido questionada sua viabilidade por parte do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado (2023). O Núcleo argumenta que a redação da PNAES apresenta proposta alheia as competências da União, uma vez que, ainda que importante para o combate a evasão, o apoio a parentalidade não pode abranger a criação de creches. Tal limitação se daria diante do art. 208

da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade da oferta de pré-escola, a partir dos 4 anos de idade, na esfera municipal. Dessa maneira, o Núcleo defende que

o apoio a ser oferecido no âmbito da assistência estudantil deve ser restrito a atividades no contraturno escolar, na ausência de oportunidades de educação integral para dependentes em idade pré-escolar na localidade, ou ao atendimento em creche para crianças de 0 a 3 anos, cuja oferta pelo Poder Público não é universal (Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2023, p. 10)

Ainda assim, é um avanço muito importante para esses beneficiários. Constituem os objetivos da PROPEPE:

Art. 23. O PROPEPE tem como objetivos:

I - acolher as famílias de estudantes com filhos menores de 6 (seis) anos de idade de modo a permitir o acesso, a permanência e a progressão de discentes enquanto desenvolvem suas atividades acadêmicas;

II - oferecer espaços físicos de acolhimento adequados para mães e pais com filhos até 6 (seis) anos de idade para que tenham as melhores condições de envolvimento com os cursos e a aprendizagem;

III - criar espaços infantis e considerar a oferta de atividades lúdico pedagógicas para crianças, filhas e filhos de estudantes, com até 6 (seis) anos de idade, incluindo atividades práticas pedagógicas no âmbito da extensão universitária. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL Nº 1.434, de 2011)

Esses objetivos promovem importante inclusão a pais e mães na educação superior e poderiam ser articulados com a formação de pedagogos nas mesmas instituições, bem como dos docentes estatutários. Ainda quem conste limitações, há aqui a abertura de uma possibilidade que pode ser muito bem utilizado por gestores e legisladores, no sentido de construir parceria entre os entes federativos, uma vez que não consta limitações no texto do PL, o que de haveria de ser analisado em matéria de constitucionalidade. Compreende-se que a redação desse programa, assim como os demais, primou pela facilidade da tramitação, talvez pelo prazo em que esteve parado, optando por uma redação mais simples nas inovações e por poucas, mas importantes, alterações nos programas principais.

Dessa forma, nota-se a simplicidade e a ausência de elementos essenciais as políticas públicas como elementos presentes ao longo do tempo na formação do PNAES, evidenciando as fragilidades a que é submetido por disputas políticas entre grupos que ameaçam o direito a educação superior.

O próximo programa é o Programa de Acolhimento nas Bibliotecas – PAB, destinado a oferecer salas e espaços adequados para o estudo, a pesquisa e a permanência de estudantes de instituições federais de ensino superior e instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. A sua proposta parece se sobrepôr a aspectos regulares da gestão universitária (Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2023). De fato, ao olharmos seus objetivos assim parece:

Art. 25. O PAB tem como objetivos:

I - disponibilizar salas de estudo ou bibliotecas, sob a orientação de bibliotecário(a), com funcionamento de 24 (vinte e quatro) horas diárias, oferecendo espaços confortáveis, apropriados e seguros para o estudo, a consulta bibliográfica, a pesquisa e o acesso à Internet para uso de estudantes regularmente matriculados em instituições federais de ensino superior e instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica;

II - contribuir para a atualização e a expansão dos acervos das bibliotecas voltadas para a educação superior e para a educação profissional técnica e tecnológica pública federal;

III - promover a melhoria dos serviços de informação prestados aos usuários, assegurando acesso à informação de qualidade (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL N° 1.434, de 2011)

É certo que a adequação das bibliotecas, bem como sua ampliação, é importante para a permanência dos discentes e sua futura diplomação. Todavia, faltou ao legislador estabelecer um enfoque para a assistência estudantil, deixando claro se tais ações se dariam ligadas a outros programas, como de adequação de espaços aos discentes com deficiências ou de criação de espaços para núcleos de estudos e pesquisas em temas ligados a assistência estudantil, por exemplo. Destaca-se que é uma ação que não seleciona seu público-alvo, atingindo o público no geral, e, por isso, alinhada ao perfil socialdemocrata de welfare state.

Trato agora do Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes – PAS, que busca promover a cultura do cuidado no ambiente estudantil, melhorando as relações entre estudantes, professores e servidores técnicos administrativos de instituições federais de ensino superior e instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. É de se notar, aqui e nos outros programas, a sobreposição de suas finalidades com o programa principal, o PAE. A presença de objetivos comuns e sobrepostos demanda explicações quanto a articulações e cooperação das ações desenvolvidas. A completa ausência dessa orientação deixa ao cidadão a interpretação de que a elaboração do texto não acompanhou a reflexão sobre esses aspectos, tampouco constituindo as partes do documento sem pensar o todo. Apresenta-se assim uma política com programas desarticulados, ameaçando propriamente o caráter de política pública do PNAES, o colocando como um aglomerado de programas conflitantes, que caberá ao gestor dar organicidade no momento da execução, se isso for possível.

Quanto aos objetivos do PAS, temos que:

Art. 27. O PAS tem como objetivos:

I - consolidar modelo de atenção à saúde mental aberto e de base comunitária, valorizando o convívio com a família e a comunidade, consoante os regramentos adotados na legislação vigente sobre saúde mental.

II - acolher e acompanhar as pessoas em sofrimento ou acometidas de transtornos mentais, propiciando pertencimento institucional;

III - fomentar maior informação e comunicação sobre o sofrimento psíquico e a saúde mental;

IV - construir uma cultura inclusiva, acolhedora, antimanicomial, humanista e não violenta. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL N° 1.434, de 2011)

A constituição de programa próprio para o atendimento das questões de saúde mental atende a uma demanda crescente não só dos espaços universitário e em muito contribui para os objetivos gerais da PNAES. A redação expressa importantes valores como a cultura antimanicomial e humanista, a base comunitária, com inclusão do convívio com a família e comunidade, bem como a informação ao público geral. Dessa forma, se estabelece um programa com objetivos coerentes, ainda que careça de detalhamento das ações e demais aspectos para a sua implementação.

O Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior – PROMISAES é um importante programa, sobretudo diante da criação de polos universitários avançados e de intercâmbio cultural como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Sua finalidade é apoiar estudantes estrangeiros matriculados nas instituições federais de ensino e nas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e recebidos no âmbito de programas de cooperação técnico-científica e cultural com países com os quais o Brasil mantenha acordos educacionais ou culturais. Seus objetivos são:

Art. 29. O PROMISAES tem como objetivos:

I - adotar medidas viabilizadoras do intercâmbio de alunos para que frequentem cursos presenciais de graduação, ministrados nas instituições federais de ensino superior participantes do Programa Estudante-Convênio de Graduação - PEC-G;

II - ofertar auxílio financeiro para alunos estrangeiros, regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições referidas no inciso I deste artigo. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL N° 1.434, de 2011)

Aqui também faltam explicações quanto a valores e operacionalização do programa, estabelecendo apenas que serão prestadas ações de cunho pecuniário, sem qualquer menção a articulações e seleção dos beneficiários.

Por fim, o Capítulo XII trata do Benefício Permanência na Educação Superior. A redação dessa parte confunde o leitor com o PBP e utiliza termos não explicado como PNAE, não detalhando se o termo se refere ao programa, caso seja de fato um programa à parte, com a possibilidade de ser um erro de redação e se referir a PNAES. Consta apenas um artigo assim:

Art. 30. A PNAE será articulada com outras políticas sociais da União, especialmente as de transferência de renda, ficando o Poder Executivo autorizado a instituir e conceder Benefício Permanência na Educação Superior a famílias de baixa renda cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal – CadÚnico, que tenham dependentes matriculados em cursos de graduação de instituições de ensino superior, nos termos do regulamento. (Câmara de Deputados, 2023, Substitutivo do PL N° 1.434, de 2011)

Caso se trate da articulação da PNAES como um todo, tal artigo poderia estar nas considerações finais e não em capítulo à parte. Ainda assim, tal integração é de suma importância para a continuidade e fluidez das ações de assistência do governo federal,

constituindo organicidade entre o CadÚnico e demais programas sociais com os instituídos nessa nova política de assistência estudantil.

No último capítulo, nas disposições finais, estabelece-se um Sistema Nacional de Informações e de Controle dos programas e ações da PNAES, no qual as instituições abrangidas pelo PL deverão prestar as informações referentes à implementação, execução e avaliação das ações da PNAES, superando problemas percebidos no PNAES antigo e possibilitando uma melhor avaliação a partir da consolidação dos dados em sistema único e padronizado.

Em síntese, o PL 5.395, de 2023, é confuso e incoerente, com vícios de articulação. Além disso, o PL se omite em pontos essenciais para elaboração de uma política nacional de assistência estudantil. Crosara *et al* (2020) destacam apontamentos necessários para uma política desse tipo. Para os autores precisa abranger todo o problema público, se valendo de articulações com outros programas necessários para tal. De certa forma, há aqui tal esforço quando se aproxima da Lei de Cotas e do CadÚnico, mas a redação poderia se articular ainda com outras ações e legislações como o Plano Nacional de Educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. Quanto ao financiamento, ressaltam a necessidade uma fonte regular de recursos que não depende dos humores do poder executivo, que sejam proporcionais a demanda e que a repartição das verbas considere as desigualdades regionais e os perfis locais de vulnerabilidade do público-alvo. Esse aspecto carece de regulamentação não sendo mencionada uma matriz ou modelo de cálculo. A menção ao combate à desigualdade nos objetivos da PNAES é extremamente precisa, porém não reaparece em qualquer outro momento no projeto de lei. Outro aspecto ausente está ligado a capacitação de profissionais para a execução da política, bem como monitoramento e avaliação, relegando a capacitação aos interesses e disponibilidade dos profissionais futuramente envolvidos.

Dessa maneira, a proposta carece de sistematização e organicidade, se apresentando confuso e omissivo em alguns pontos. É de grande avanço que o PNAES salte para a condição de política de Estado, todavia, inúmeros dispositivos apresentam ainda celeumas a serem tratadas. A confusão expressa no PL 5.395 dificulta a sua identificação em termos de modelo de política pública e/ou modelos de Estado. Determinados dispositivos apontam para modelos do tipo welfare state, seja liberal, socialdemocrata ou corporativista, mas quase nada pode indicar pretensões neoliberais ou desenvolvimentistas para essa proposta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Me dediquei até aqui a dois grandes propósitos que são a alma dessa pesquisa: tentar de forma ainda muito seminal caracterizar nossa educação superior e classificar o PNAES de forma qualitativa. Pretendo então demonstrar as relações entre os conceitos que levantei ao longo dos capítulos e evidenciar as conclusões que obtive. Afinal, qual a trajetória do PNAES em seus diversos aspectos? Ruptura ou reprodução? Qual seu caráter de classe? Com qual modelo de Estado os elaboradores se conectaram, se é que mostraram alguma inclinação?

A história que levantei da educação superior apontou para a formação de elite intelectual conectada as elites sociais e as classes altas, notadamente a pequena burguesia e a classe média. O nível dessa elitização oscilou ao longo do tempo, alcançando expressões tais como a formação extraterritorial, uso de ferramentas privatistas como a cobrança de taxas e cursos voltados para a formação de profissionais liberais. Na assistência estudantil o mesmo se deu, com sua história iniciando em ações voltadas para a formação de filhos da elite no exterior. Na medida que a assistência estudantil passa a atingir solo brasileiro, as ações e verbas eram diminutas e acompanham de um baixíssimo acesso por parte das camadas mais vulneráveis da população brasileira. As contradições de classe se tornam explícitas ainda que não pormenorizadas aqui em termos de região, setores, categorias funcionais e frações de classe. A elitização em si evidenciada, todavia, nos basta para compreender o funcionamento da educação superior como mediação e contradição de um sistema de reprodução das desigualdades. Tal sistema, quando exposto a novas forças de classe, atinge novos papéis e coloca as classes em contradição em disputa. Quando Mccowan (2015) coloca uma das funções do direito a educação como capacidade posicional, a de movimentar-se entre as desigualdades, estamos indiretamente falando de uma questão de classe. A ausência do direito a educação e de sua fruição implica um sistema de reprodução de desigualdades uma vez que monopoliza a formação técnica e intelectual, que acarreta diversas consequências como o fortalecimento da direção ideológica nas mãos desses grupos, a concentração da burocracia, de Estado ou do setor privado, de forma elitizada, a desigualdade técnica e outras mais. As consequências extrapolam nossa imaginação, demandando estudo próprio.

Mesmo com mudanças substanciais em termos de estrutura, acesso e assistência estudantil ao longo da história do Brasil, a sua principal característica se manteve a formação de um pequeno grupo de estudantes em detrimento de uma grande massa que não possuía acesso ao ensino e a produção científica.

Não é possível ignorar tal histórico ao olhar para o PNAES. E ao considerar o nosso passado, o PNAES aparece como um projeto em disputa, mas que nasce contra a lógica

reprodutiva da então elitizada educação superior brasileira. A sua gênese ligada as cobranças de movimentos sociais, como o estudantil, e pela pressão do FONAPRACE/ANDIFES expressam as raízes dessa demanda, que não estava ligada a setores produtivos que classicamente influem a política brasileira, como o setor agrário e o industrial.

Ao analisar seus documentos fundadores, poderia em muito errar a interpretação se não considerasse tal histórico ou as ações que nasceram na mesma época, como o REUNI, as ações afirmativas em 2012, o ENEM, o SISU e outros mais. A Portaria Normativa N° 39, de 12 de dezembro de 2007 e o Decreto N° 7.234, de 19 de julho de 2010 poderia ser instrumentos muito fracos se não acompanhados dessas ações que diversificaram o perfil discente. Eis aí algo essencial em política de assistência não-gerais: é preciso tornar o público diverso concomitantemente ao programa de assistência. Em todas as considerações de minha conclusão considero o papel de transformação do PNAES e das mudanças provocadas pela reforma educacional à época, assim como suas influências entre si.

Nesse sentido, a atuação do FONAPRACE e da ANDIFES foi fundamental na defesa dos interesses estudantis, promovendo a inclusão e igualdade de oportunidades, e na articulação com o governo federal. Como representantes dos pró-reitores e dirigentes das instituições federais de ensino superior, essas entidades contribuíram significativamente na formulação do PNAES. O documento proposto pela entidade é a gênese do PNAES e suas marcas se mostram presentes ainda hoje quando da elaboração do PL N° 5.395, DE 2023.

A análise da proposta do FONAPRACE indica algumas características centrais, tais como a defesa de uma universidade com amplo acesso e em condições de igualdade, na permanência e na conclusão, na contramão da lógica histórica das nossas universidades. A gratuidade do ensino e a criação de fluxos orçamentários redistributivos também marcam a proposta. As ações não se direcionam para este ou aquele público, sendo estratificado apenas em relação as instituições, que devem ser públicas, federais e de ensino superior.

Tais raízes orçamentárias e disruptivas nos impedem de situar a proposta no campo neoliberal, e a coloca no seu exato oposto, no campo do disruptivo em relação ao levante neoliberal. Todavia, se há menção a combate de desigualdades, nada se fala em desenvolvimento econômico ainda que indiretamente. As ações não encaminham estudantes ou as IFES a qualquer alinhamento econômico ou a indicadores de produtividade. No máximo, lemos algo sobre eficiência no âmbito do desempenho dos alunos.

O modelo a que mais se assemelha a proposta é de Welfare State, dos quais o tipo que mais se aproxima é o tipo social, uma vez que ultrapassa e muito a ideia de mínimos sociais, propondo ações amplas que atingem o lazer, o apoio psicossocial, a alimentação e todo um

espectro de ações "assistenciais", ligadas a cultura, bem-estar, saúde e lazer. A estratificação apresentada não chega a ser por categoria funcional, como é o caso dos modelos corporativistas, de onde as ações de assistência apareciam onde as famílias não possuíam condições próprias de acessar determinadas condições. Porém, também não uma proposta de universalidade sem restrições.

Aparentemente, as tipologias ideais acabam não refletindo perfeitamente a realidade dos documentos fundadores. Todavia, o que mais se evidenciou é um modelo intermediário entre o Welfare corporativista e o social, em relação ao Decreto 7.234 e o PL 5.395. Apesar disso, a presença de recortes como de renda e a prioridade em relação a outros entes da federação, bem como dos discentes de pós-graduação, indica um caráter também do tipo liberal dentro ainda do modelo welfare state, ainda que minoritário.

A proposta do FONAPRACE parece irradiar suas influências para os demais documentos. Com a seguinte diferenciação: o Decreto N° 7.234, de 19 de julho de 2010 é muito mais enxuto do que o PL N° 5.395, DE 2023. Em parte, é claro, isso se explica pela natureza de um decreto. Mas resumir tal feito a isso seria muito simplismo. É preciso ressaltar que quando surgia o decreto em questão, o Partido dos Trabalhadores enfrentava uma série de denúncias que já estavam sob Júdice de casos de corrupção, o conhecido Mensalão. Tal fato minava em parte a articulação com o Congresso Nacional, ao passo que exigia maior apoio social para a sustentação de Lula no executivo. O melhor caminho para uma ação alinhada ao que já se pretendia (levar a proposta do FONAPRACE adiante) só poderia se dar por um meio mais independente, o decreto.

O uso de tal meio exigia a simplicidade de não criar despesas para a União, o que levou a redação para um nível de enxugamento e simplicidade que apesar de manter sua natureza ligada ao documento anterior, o tornou muito menos robusto em termos da defesa dos valores antineoliberais. As características de um Welfare intermediário (Social-Corporativista) permaneceram, todavia, a sua qualidade histórica de nascença foi corroída pelas dificuldades políticas orçamentárias de um governo neoliberal.

O PL N° 5.395 carrega algumas dessas limitações, apesar de quase 17 anos de diferença entre as duas redações. De 2007 até 2024, momento em que o projeto ainda tramita, uma série de reformas aconteceram após a queda da presidenta Dilma Rousseff. Não nos cabe analisá-las, tampouco a queda de Dilma, a ascensão de Bolsonaro e a volta de Lula. Mas não se pode dizer que a criação do Teto de Gastos (PEC 241) não influenciou o atual modus operandi das finanças públicas brasileira. Ainda que o novo modelo proposto por Lula e Haddad e aprovado pelo Congresso tragam maior flexibilidade em termos de gastos, fato é que o executivo se engessa

em termos de políticas públicas em não investir em setores estratégicos por limitações de despesas vinculadas, as custas de uma política econômica neoliberal.

Ao examinar o trâmite e a própria redação do PL 5.395, observa-se uma enorme restrição em incluir ações que possam acarretar criação de novas despesas para a União e para as IFES. Mesmo quando menciona ações que vinculam diretamente recursos pecuniários, as faz dizendo que não haverá criação de gastos. Em seus valores, o PL 5.395 é o que mais se aproximou da proposta original FONAPRACE, mas ainda assim perdeu muito do que lá foi proposto, limitando aspectos fundamentais para positivar a fruição do direito a educação de forma ampla.

Por mais que se façam presentes outros projetos como o programa Pé-de-meia e até ações no âmbito da PNAES que incluam a Pós-Graduação, instituições de outras entidades (Estados e Municípios) e até o público externo, todas as ações desse tipo são propostas a luz de um possível estrangulamento orçamentário.

Concluí que o PNAES, em sua trajetória, possui características de Welfare State que oscilam em suas tipologias tradicionais, principalmente entre a social e a corporativista, conforme as matrizes econômicas as conduzem. É de se ressaltar que a matriz a qual se submete desde sua criação envolveu cortes orçamentários e inconstâncias no planejamento, execução e avaliação, de forma que, na prática, a identidade do projeto ainda é muito disputada, apesar de sua herança claramente antineoliberal. A identidade percebida e delineada pelo PNAES em sua longa trajetória carrega as mesmas categorias apontadas pela literatura que denota os governos petistas como ambíguos (Silva, 2008), os quais aqui aponto como contraditórios.

Acrescento, por fim, que fica a missão de futuras pesquisas de se debruçar sob aspectos orçamentários, políticos e de execução do PNAES. O estudo desses aspectos são fundamentais para avançar na apreensão do PNAES enquanto objeto e nas suas relações dialéticas com a ordem social estabelecida. Somente por esse caminho poderemos entender tal programa e alinhá-lo no sentido de dar um salto qualitativo no combate a evasão e retenção na educação superior pública.

REFERÊNCIAS

- ANDIFES. Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras. "Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas". Outubro de 1996.
- ANTUNES, R. O privilégio da servidão. 2a ed. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate. RICO, E. Melo (Organizadora). 2ª ed. São Paulo: Editora Cortez. 1999.
- ARROSA, M. S. et al. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL. Porto Alegre: Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe, 2002.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.
- BOITO JR, A. (2003). A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, 17, 10-36.
- BOITO JR, A. (2006). A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*, 21, 52-77.
- BOITO JR, A. (2007). Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia e Política*.
<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/25922/1/S0104-44782007000100005.pdf>Singer, A. (2012). Os sentidos do Lulismo. Companhia das Letras.
- BOSCHETTI, Ivanete. Introdução ao Método de Marx com José Paulo Netto (segunda parte). YouTube, PPGPS/SER/UnB, 19/04/2016. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para a Avaliação de Programas. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.
- BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília. 2013.
- CAMARGOS, A. J., GONÇALVES, R. M. L., & JÚNIOR, A. C. B. Políticas Públicas de Democratização do Acesso ao Ensino Superior: A Utilização do SiSU na UFV-CRP. *Revista Brasileira de Educação e Cultura*. 2014.
- CARAMANI, Daniele. "Introduction to comparative politics". In: CARAMANI, Daniele (org.). *Comparative Politics*. Oxford University Press, Inglaterra, 2020 CARDOSO, Nelson. "As políticas públicas comparadas na América Latina: Uma análise do campo a partir de revistas científicas da região".

CARDOSO, Nelson. As políticas públicas comparadas na América Latina: uma análise do campo a partir de revistas científicas da região. *Revista Latino Americana de Relações Internacionais*. Rio Grande, RS, 2022.
<https://doi.org/10.14295/rcn.v4i3.15196>

CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969- 992, 2003.

CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. M. O Estado Como Instituição. Uma Leitura das "Obras Históricas" de Marx. *Crítica Marxista*, Editora Revan, n. 13, 2001.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: Um Estudo Sobre Seu Pensamento Político*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.
<https://doi.org/10.7476/9788575416129.0007>

CROSARA; SILVA; OLIVEIRA; COSTA; SILVA. Apontamentos sobre diretrizes de uma política nacional. In: CRISARA; SILVA. *Assistência estudantil em debate: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional brasileiro*. Editora Brazil Publishing. Curitiba, 2020.
<https://doi.org/10.31012/978-65-5016-362-4>

CUNHA, L. A. *A universidade temporã: O ensino superior, da Colônia à Era Vargas*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
<https://doi.org/10.7476/9788539304578>

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100003>

CUNHA, L. A. *Universidade crítica, O ensino superior na república populista*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
<https://doi.org/10.7476/9788539304554>

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e Contradição*. São Paulo: Editora Cortez e Autores Associados, 2000.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 1995.

DIAS, C. E. S. B., & SAMPAIO, H. A constituição da assistência estudantil como campo científico. *Cadernos de Pesquisa*, 53. 2023.
<https://doi.org/10.1590/1980531410516>

DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do {Estado} e as alternativas da industrialização no {Brasil}. 1930-1960 (Vol. 84). Paz e Terra. 1985.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. São Paulo: Lua Nova, n. 24, p. 85-116, Setembro de 1991.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>

FAGNANI, E. (2011). A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *Ser Social*, 13(28), 41-80. <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3105&tp=a>
https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12682

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. Rio de Janeiro: Physis, v. 7, n. 2, p. 129-147, Dezembro de 1997.
<https://doi.org/10.1590/S0103-73311997000200008>

FIORI, J. L. O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Editora Record. Rio de Janeiro. 2003.

FONAPRACE. Plano Nacional de Assistência Estudantil. 2007.

FONAPRACE/ANDIFES. V Pesquisa Nacional do Perfil das Instituições Federais do Ensino Superior para a Assistência Estudantil - um mapeamento de capacidades e instrumentos. Brasília. Disponível em: encurtador.com.br/EO248. Acesso em: 29 ago. 2023.

FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU. Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: EDUFU, 2012.

FONSECA, P. 2016. O projeto desenvolvimentista no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*. 11:117-130.

FROMM, Erich. Conceito Marxista do Homem. 10ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

GAZOTTO, M. A.; GIOMETTI, A. B. dos R. O ensino superior e sua formação no período populista e militar. *Revista Caminhos da História*, v. 20, n. 1, p. 9-24, 2015.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. Reforma Do Estado e Políticas de Emprego No Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 9-29. 1998.

GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2002. 89

GUIMARÃES, Gustavo Carrijo. Avaliação Do Pnaes E O Direito À Permanência No Ensino Superior Nas Ifes. O Que Temos Feito? Universidade Federal de Uberlândia. 2020.

HARVEY, D. O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. O Neoliberalismo: História e Implicações. São Paulo, Edições Loyola. 2008.

HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. "Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas". Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2018.

HOBBSAWM, E. Era dos extremos: o breve século XX. Editora Companhia das Letras. 1995.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. "A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira". Serviço Social & Sociedade, nº 129, maio-agosto de 2017. Brasília. DOI: 10.1590/0101-6628.109.
<https://doi.org/10.1590/0101-6628.109>

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (IESALC). Declaração e Plano de Ação da Conferência Regional de Ensino Superior na América Latina e Caribe, 2008.

JANNUZZI, P. de M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JUNIOR, Caio Prado. Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista. Discurso, v. 4, n. 4, p. 41-78, 9 ago. 1973.
<https://doi.org/10.11606/issn.2318-8863.discurso.1973.37760>

KOSIK, Karel. Dialética do Concreto. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002

KOWALSKI, A. V. Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos. 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LENINE, Vladimir Ilitch. O Estado e a Revolução. 1917.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 1, p. 41-60, mar. 2000.
<https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000100006>

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. Editorial Avante!, Lisboa, 1997.
<https://doi.org/10.1590/S0103-40141998000300002>

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Marx e Engels: Obras escolhidas. Tomo I. Capítulo 1. Editorial "Avante!" - Edições Progresso Lisboa - Moscovo, 1982.

MCCOWAN, T. A base conceitual do direito universal à educação superior//The conceptual basis of the universal right to higher education. CONJECTURA: filosofia e educação, v. 20, n. Espec, p. 155-182, 2015.

MINTO, L. W. O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 90. 2005.

NETTO, José Paulo. Entrevista. Trabalho, Educação e Saúde, v. 9, n. 2, out. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462011000200010>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2023. <https://doi.org/10.1590/S1981-77462011000200010>

NETTO, José Paulo. Karl Marx: Uma biografia. Boitempo Editorial, São Paulo, 2020.

NETTO, José Paulo. Vídeo do canal "Ivanete Boschetti": INTRODUÇÃO AO MÉTODO DE MARX com JOSÉ PAULO NETTO (segunda parte) - PPGPS/SER/UnB, 19/04/2016, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=D13Yocu-1oI>.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA. ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: O direito à educação para além da dimensão do acesso. 2023.

PAPARINI, C. H. Derecho a la educación superior. Trayectorias Universitarias. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina. 2019. <https://doi.org/10.24215/24690090e011>

PASQUARELLI, B. V. L. Política Comparada: Tradições, Métodos e Estudos de Caso. Agenda Política, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 10-38, 2014. DOI: 10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/39>. Acesso em: 5 jul. 2023.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. "Cuatro razones para comparar". In: Boletín de Política Comparada, capítulo 4, 2008, Argentina. POULANTZAS, Nicos. O estado, o poder, o socialismo. Tradução de Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1985.

PRADO JUNIOR, Caio. Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista. São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 1973. <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8863.discurso.1973.37760>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 6.096 2007 - REUNI.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei Nº 5.395, DE 2023.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. História da filosofia: de Spinoza a Kant, v. 4. São Paulo: Paulus, 2005.

REVISTA LATINO-AMERICANA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, Rio Grande, v. 4, n. 3, p. 60-88, set. - dez. de 2022. ISSN 2596-1314. DOI: 10.14295/rcn.v4i3.15196.
<https://doi.org/10.14295/rcn.v4i3.15196>

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014.
<https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000300010>

SADER, Emir. Estado e política em Marx. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

SAES, Décio Azevedo Marques de. "Althusserianismo e dialética". In: PINHEIRO, Jair (org.). Althusser. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. 92
<https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-819-4.p117-132>

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2007.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.

SAVIANI D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educação e Sociedade. Campinas, 2007.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. Poésis Pedagógica, 8(2), 4-17. 2010.
<https://doi.org/10.5216/rpp.v8i2.14035>

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, L. B. e. O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambiguidade na política administrativa. 2008. UNESP, 2008.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, 2002.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782002000200005>

SILVA, L. B. e. O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambiguidade na política administrativa. 2008. UNESP, 2008.

SILVA, L. B. e; COSTA, N. C. D. Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. Agenda Política, v. 6, n. 2, p. 166-192, 2018.

SILVA, Leonardo B., CROSARA, D. M. A Assistência Estudantil em Debate. Editora APGIQ. 2019.

SINGER, A. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. [s.l.] Editora Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. (2018). O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). Editora Companhia das Letras. <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/14515.pdf>

SOUZA, Celina. "Estado Do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. Niterói: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>

TEIXEIRA, Anísio. Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TREVISAN, A. P., & BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 42(3), 529-550. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>

UNESCO. Right to higher education: Unpacking the international normative framework in light of current trends and challenges, 2022.

VASCONCELOS, Natalia Batista. Programa nacional de assistência estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da Educação Superior no Brasil. 93 *Revista da Católica*, Uberlândia, v. 2, n. 3, p. 399-411, 2010 - catolicaonline.com.br/revistadacatolica.