

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MERIELLE MARTINS ALVES

PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – PNAES E O
DIREITO À EDUCAÇÃO: DO ACESSO À PERMANÊNCIA

UBERLÂNDIA

2025

MERIELLE MARTINS ALVES

**PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – PNAES E O
DIREITO À EDUCAÇÃO: DO ACESSO À PERMANÊNCIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Trabalho, Sociedade e Educação.

Orientador: Prof. Dr. Mário Borges Netto

UBERLÂNDIA

2025

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

A474
2025 Alves, Merielle Martins, 1988-
PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL- PNAES E O
DIREITO À EDUCAÇÃO: [recurso eletrônico] : DO ACESSO À
PERMANÊNCIA / Merielle Martins Alves. - 2025.

Orientador: Mário Borges Netto.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de
Uberlândia, Pós-graduação em Educação.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.116>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Educação. I. Netto, Mário Borges ,1986-,
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-
graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

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 Educação
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 04/2025/919, PPGED				
Data:	Vinte de fevereiro de dois mil e vinte e cinco	Hora de início:	14:30	Hora de encerramento:	17:05
Matrícula do Discente:	12312EDU023				
Nome do Discente:	MERIELLE MARTINS ALVES				
Título do Trabalho:	"Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES e o direito a educação: do acesso à permanência"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Trabalho, Sociedade e Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"Formação da classe trabalhadora nos séculos XX e XXI"				

Reuniu-se, através da sala virtual Google Meet (<https://meet.google.com/fwx-mpth-kpi>), a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Leni Maria Pereira Silva - UNIMONTES; Robson Luiz de França - UFU e Mario Borges Netto - UFU, orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Prof. Mario Borges Netto, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da 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 a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada.

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 **Mario Borges Netto, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/02/2025, às 17:06, 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 **Robson Luiz de França, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/02/2025, às 17:11, 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 **Leni Maria Pereira Silva, Usuário Externo**, em 22/02/2025, às 17:34, 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 **6115069** e o código CRC **DD774838**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter conduzido meus passos até aqui. Não foi fácil. Ter vivido em condições tão adversas, enfrentando várias dificuldades, faz-me acreditar em propósito. Palavras são poucas para expressar minha gratidão, então farei isso aplicando os conhecimentos adquiridos até aqui aos princípios da minha profissão como assistente social.

Agradeço à minha mãe, Maria (*in memoriam*), que lutou por mim e por minhas irmãs, sendo exemplo de resistência e coragem, ensinando-nos a não desistir diante dos obstáculos da vida. Este trabalho é para você, minha mãe, afinal, só cheguei até aqui porque você nunca desistiu de nós. Saudades sempre! Aos demais membros da minha família, que me apoiaram, encorajaram-me e torceram por mim a cada etapa, minha gratidão.

Ao meu esposo, Francisco, que desde o início esteve ao meu lado, incentivando-me e acolhendo-me nos momentos de cansaço e vulnerabilidade, e que compreendeu minhas ausências, assumindo outras demandas para que eu pudesse estudar. Te amo!

Ao meu orientador, Prof. Dr. Mário Borges Netto, que desde o início não poupou esforços para somar na construção deste trabalho. Obrigada por sua disponibilidade, parceria e dedicação.

Aos queridos professores e técnicos administrativos do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED/UFU), que contribuíram para minha formação teórica, profissional e pessoal nesses últimos anos e aos professores convidados que compuseram a banca de qualificação e defesa desta dissertação.

Aos amigos queridos que fiz durante essa jornada, em especial Aline, Fernanda e Pedro. Vocês são muito especiais! Rimos juntos, choramos também, e construímos um laço de amizade que nos sustentou até aqui. Afinal, ninguém solta a mão de ninguém!

Aos colegas assistentes sociais da Divisão de Assistência e Orientação Social (Diase), que me apoiaram durante essa jornada e estiveram ao meu lado diante das dificuldades em conseguir o afastamento para concluir este trabalho. Sem o apoio de vocês, isso não seria possível. Gratidão!

À minha amiga Clara Rodrigues, que acreditou em mim quando nem eu mesma acreditava, incentivou-me e ouviu meus inúmeros desabafos diante do cansaço e das dificuldades. Sou grata por sua amizade, cumplicidade e por tê-la ao meu lado em tantas batalhas (e foram muitas).

Estendo, também, os agradecimentos aos estudantes, público-alvo das nossas intervenções profissionais, que nos impulsionam à qualificação e ao aprimoramento intelectual, e a todos os assistentes sociais que atuam na assistência estudantil nas

universidades federais de ensino e que compartilham dos mesmos desafios diante do cenário neoliberal ao qual estão submetidas às políticas sociais educacionais.

Enfim, meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que contribuíram de forma significativa para minha formação profissional e pessoal. Vocês são muito especiais.

O direito de estudar está relacionado ao direito humano de autonomia; e este constitui o patamar mais elevado de satisfação de necessidades sociais que não se restringem à mera sobrevivência física. Tem-se que reconhecer que uma das necessidades humanas é a de desenvolvimento da capacidade de agência e de crítica para a qual o processo educativo é fundamental. Esta seria a contrapartida natural e não imposta da Política de Assistência Estudantil.

(Potyara Amazoneida Pereira Pereira)

À minha mãe, *in memoriam*.

RESUMO

Esta pesquisa se vincula à linha de pesquisa Trabalho, Sociedade e Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), e tem como objetivo problematizar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) como ação estratégica na promoção do direito à educação superior no Brasil. Nas últimas décadas, o ensino superior público vem sofrendo com os impactos da gestão neoliberal do Estado, explicitando aspectos contraditórios em relação à garantia do direito à educação, instituído como direito social pela Constituição Federal de 1988, afetando diretamente as políticas sociais educacionais e comprometendo o acesso e a permanência dos estudantes no ensino superior público. Nessa conjuntura, as ações do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que possui a finalidade de ampliar as condições de permanência no ensino superior nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), também são impactadas, comprometendo a fruição do direito à educação de estudantes, sobretudo os que estão em vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, este trabalho se justifica pela pertinência social da temática num contexto neoliberal de intensificação das desigualdades sociais e educacionais no Brasil, em que se destacam os desafios à execução da assistência estudantil no interior das universidades, a focalização das suas ações e a ameaça da permanência estudantil no interior das Ifes. Diante disso, tornou-se necessária a discussão sobre o direito ao acesso e permanência na educação superior pública e o papel do Estado na sua concretização. Nessa perspectiva, propôs-se como problema de pesquisa compreender como o PNAES tem articulado a assistência estudantil ao direito à educação superior pública no âmbito das Ifes. Frente a tal problemática, este estudo se pautou na pesquisa bibliográfica e documental de natureza qualitativa, que se valeu da revisão da literatura de obras da área de Educação e Assistência Estudantil, bem como de normativas concernentes à organização/estruturação/expansão da educação superior no Brasil e da assistência estudantil e textos normativos que versam sobre o direito à educação e à educação superior. Utilizou-se autores como: Minto (2006), Cunha (1988, 2000, 2003, 2007a, 2007b,) Saviani (2010), Silva Jr.; Sguissardi (1999), Crosara; Silva; Oliveira (2020), Crosara; Silva, (2018, 2020), Mocelin (2019), Camenietzki (2019), Cury (2002), Sguissardi (2015b), Kowalski (2012), MacCowan (2015), Sarlet (2011), Zamora (2017), Pereira; Stein (2010), Bering; Boschetti (2016), Boschetti (2010), dentre outros. Este texto está estruturado em três sessões. Na primeira seção, buscou-se analisar a conjuntura social e política na qual se constituíram as reformas universitárias no Brasil, com destaque às ocorridas em 1968 e entre os anos de 1990 e 2002.

Na segunda seção, intentou-se problematizar as políticas para o ensino superior desenvolvidas no período entre 2003 e 2016, bem como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). A terceira seção pautou-se na discussão sobre o direito à educação e a constituição do direito à educação superior pública no Brasil, a análise do Decreto nº 7.234, de 19 de julho 2010, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) como uma política social educacional destinada à permanência dos estudantes nas Ifes, bem como sua articulação com o direito à educação superior, destacando sua configuração diante da gestão neoliberal de suas ações. A pesquisa permite concluir que as ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES, ao mesmo tempo em que se articulam como uma ação estratégica indispensável na permanência estudantil e na efetivação do direito à educação a muitos estudantes configuram-se também, sob a gestão neoliberal, como uma política focalizada, seletiva e, portanto, ainda insuficiente.

Palavras-chave: Educação; Ensino Superior; Direito à Educação; Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); Neoliberalismo; Política Social.

ABSTRACT

This research's main line of research is Work, Society and Education, at the Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), at Universidade Federal de Uberlândia (UFU), and its aim problematize the Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) as strategic action to the promotion of the Brazilian right to third-level education. Over the past few decades, the public higher education is suffering with the neoliberal control effects in the country, sating controversial aspects related to the reassurance of the education right, settled as a social right for the Federal Constitution of 1988, that directly impact the educational social politics, and jeopardizing students access and the length of stay at the public higher education. In this context, the actions of the Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), that purpose increase the means of continuity at the superior education in Federal Higher Education Institution (IFES), are also affected, compromising the usufruct of the right of education from students, mostly the ones that are in a vulnerable socio-economic environment. In this sense, this work justifies itself due to the thematic social pertinence about the reinforcement of the social and educational inequality at the Brazilian neoliberal context, where stand out the challenges to student welfare implementation within universities, the focalization in their actions, and the threatening to the length of stay inside the Ifes. Faced with these challenges, the debate about the right of access and continuity at the public third-level education become mandatory, as well as the State role for their implementation. In this view, the research problem consists in comprehend how the PNAES has articulate the student welfare and the right to the public higher education, at Ifes scope. About that problematic, this study was centered in the bibliographical and documental research of a qualitative nature, that draw on literature review of works at the Education and Student Welfare areas, just as on normative related to organization/structure/expansion of Brazilian higher education and student welfare, on normative texts associated with education and third-level education rights. Were used authors as: Minto (2006), Cunha (1988, 2000, 2003, 2007a, 2007b,) Saviani (2010), Silva Jr., Sguissardi (1999), Crosara; Silva; Oliveira (2020), Crosara; Silva, (2018, 2020), Mocelin (2019), Camenietzki (2019), Cury (2002), Sguissardi (2015b), Kowalski (2012), MacCowan (2015), Sarlet (2011), Zamora (2017), Pereira; Stein (2010), Bering, Boschetti (2016), Boschetti (2010), and others. This text is structured in three sessions. At the first one, the aim was to analyze the social and political context in which university reforms were implemented in Brazil, with a focus on those that occurred in 1968 and between 1990 and 2002. The second section sought to critically examine the higher education politics

developed between 2003 and 2016, as well as the National Student Assistance Program (PNAES). The third section was dedicated to the discussion of the right to education and the configuration of the right to public higher education in Brazil, including and analysis of Decree No. 7,234, dated July 19, 2010, which instituted the National Student Assistance Program (PNAES) as a social educational policy aimed at ensuring the permanence of students in Federal Higher Education Institutions (IFES), just as its articulation with the right to third-level education, highlighting its alignment with the neoliberal management of its actions. The research allows the conclusion that the student welfare initiatives relative to the PNAES, while functioning. As an essential strategic action for student retention and the realization of the right to education for many students, also manifest, under neoliberal governance, as a focused, selective policy that remains, therefore, insufficient.

Keywords: Education; Higher Education; Education Right; National Student Assistance Program (PNAES); Neoliberalism; Social Policy.

TABELAS

TABELA 1 – Matrículas presenciais em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro de 1960 a 1980.....	39
TABELA 2 – Matrículas presenciais em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro de 1990 a 2002.....	53
TABELA 3 – Universidades criadas entre 2003 e 2007.....	66
TABELA 4 – Universidades criadas entre 2008 e 2012.....	72
TABELA 5 – Matrículas presenciais em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro de 2003 a 2016.....	75
TABELA 6 – Evolução do volume de recursos PNAES (2007-2018)	110

QUADROS

QUADRO 1 – Áreas estratégicas previstas no Plano Nacional da Assistência Estudantil – 2007.....	85
---	----

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Participação percentual do público correspondente à Demanda Potencial do PNAES (DPP), ao perfil de renda do programa (ER) e à origem escolar (EOE) em 2018....	118
GRÁFICO 2 – Estudantes Demanda Potencial Prioridade PNAES- DPP por faixa de renda conforme cobertura da Assistência Estudantil em 2018.....	118
GRÁFICO 3 – Percentual de estudantes das Ifes como Demanda Potencial do PNAES e dentro do perfil de renda do programa de acordo com ano de ingresso.....	119

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

Andes-SN Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM Banco Mundial
BNDS Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brasileiras
CFE Conselho Federal de Educação
CNE Conselho Nacional de Educação
Creduc Programa de Crédito Educativo
CsF Ciência sem Fronteiras
DAE Departamento de Assistência Estudantil
Diase Divisão de Assistência e Orientação Social
DPP Demandantes potenciais prioritários do PNAES
DUDH Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAPES Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior
ENC Exame Nacional de Cursos
Enem Exame Nacional do Ensino Médio
EPES Equipe de Planejamento do Ensino Superior
Faced Faculdade de Educação
Fasubra Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas
FHC Fernando Henrique Cardoso
Fies Fundo de Financiamento Estudantil
FMI Fundo Monetário Internacional
Fonaprace Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários
GTI Grupo de Trabalho Interministerial
GTRU Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária
IES Instituições de Ensino Superior
Ifes Instituições Federais de Ensino Superior
Inep Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LGBTQIAPN+ Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais, Pansexuais, Não-binário, Outras identidades de gênero e orientações sexuais.

Mare Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC Ministério da Educação e Cultura

ONG's Organizações Não - Governamentais

ONU Organização das Nações Unidas

PAEG Plano de Ações Econômicas do Governo

PBP Programa de Bolsa Permanência

PDE Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE Plano de Desenvolvimento da Educação

Pidesc Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAE Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNAES Política Nacional de Assistência Estudantil

PNAES Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE Plano Nacional de Educação

Proae Pro Reitoria de Assistência Estudantil

Prouni Programa Universidade para Todos

PT Partido dos Trabalhadores

Reuni Programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

Sisu Sistema de Seleção Unificada

UFU Universidade Federal de Uberlândia

UNE União Nacional dos Estudantes

Unesco Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Usaid Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS “REFORMAS” UNIVERSITÁRIAS NO BRASIL .25	25
1.1 A universidade brasileira na década de 1960	25
<i>1.1.1 A UNE e o Protagonismo Estudantil na Reforma Universitária de 1968</i>	<i>29</i>
<i>1.1.2 A Reforma Universitária de 1968 e a Expansão do Ensino Superior dos anos 1960 a 1980</i>	<i>31</i>
1.2 Reforma do Estado e educação superior na década de 1990	40
<i>1.2.1 As políticas de reformas na educação superior no Brasil de 1990 a 2002</i>	<i>46</i>
<i>1.2.2 Expansão do ensino superior dos anos 1990 a 2002</i>	<i>52</i>
2. EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DO ACESSO À PERMANÊNCIA	56
2.1 O contexto político e econômico dos anos de 2000 a 2016	56
2.2 A influência do Banco Mundial nas políticas educacionais para o ensino superior no Brasil	59
2.3 Políticas educacionais para o ensino superior de 2003 a 2016	64
<i>2.3.1 Expansão da educação superior no Brasil – Expansão Fase I (2003-2007)</i>	<i>65</i>
<i>2.3.2 Prouni e Fies</i>	<i>67</i>
<i>2.3.3 Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (2007-2012)</i>	<i>70</i>
<i>2.3.4 Lei das Cotas – Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012</i>	<i>73</i>
<i>2.3.5 Dados da expansão do ensino superior de 2003 a 2016</i>	<i>75</i>
2.4 A assistência estudantil na educação superior pública e o Programa Nacional de Assistência Estudantil	78
<i>2.4.1 Contextualização histórica da assistência estudantil no Brasil</i>	<i>79</i>
3. O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)	89
3.1 Direito à Educação e Educação Superior	89
3.2. A Assistência Estudantil e o Direito à Educação Superior Pública	100
<i>3.2.1 O PNAES e a Educação Superior Pública Federal</i>	<i>104</i>
3.3 O PNAES em tempos de gestão neoliberal da educação superior	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	136
ANEXOS	146
ANEXO 1 – Plano Nacional de Assistência Estudantil	146

ANEXO 2 – Portaria n. 39, de 12 de dezembro de 2007	166
ANEXO 3 – Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010.....	168

INTRODUÇÃO

Este trabalho contém estudos da pesquisa de mestrado vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia (PPGED/UFU), na linha de pesquisa Trabalho, Sociedade e Educação. O objeto de estudo é o Programa Nacional da Assistência Estudantil (PNAES), e tem como objetivo problematizá-lo como ação estratégica na promoção do direito à educação superior no Brasil.

Embora a Constituição Federal de 1988, marco na conquista dos direitos sociais, estabeleça a educação como direito de todos¹, é importante ressaltar que há desafios à efetiva igualdade de acesso quando se trata do ensino superior. A mesma constituição confere ao Estado a responsabilidade em assegurar o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis de ensino, porém, quando se trata da educação superior, é exigida uma condicionalidade, a capacidade de cada um (Brasil, 1988). Tal condicionalidade pode representar barreiras para determinados grupos sociais, por questões de ordem estrutural relacionadas à desigualdade social, econômica e regional.

É relevante apontar que, durante séculos, o ensino superior foi lugar de privilégio a uma pequena parcela da sociedade, composta, em sua maioria, por camadas abastadas da sociedade, o que reproduziu um ciclo de desigualdades ao favorecer grupos sociais que, ao terem acesso a oportunidades educacionais, perpetuavam sua posição ou alcançavam maior ascensão política e econômica.

A partir da implantação das políticas educacionais expansionistas desenvolvidas para o ensino superior nos anos 2000, há mudanças significativas nesse cenário. Essas políticas buscavam a democratização da educação superior e foram executadas tanto em âmbito público quanto privado. O contexto para a implantação se deu em meio às recomendações de organismos internacionais que orientaram as propostas inscritas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sendo uma delas a expansão do acesso à educação superior em 30% no país.

No que diz respeito ao ensino superior público, as políticas contribuíram para a diversificação sociocultural do corpo discente no interior das universidades marcadas, historicamente, pela presença de uma elite intelectual privilegiada. Assim, os *campi*

¹ O uso de termos no masculino durante todo o texto, a exemplo da palavra “todos” “aluno” ou “trabalhador”, implica, natural e imediatamente a inclusão de suas correspondências no feminino, visto que esta dissertação, ao mesmo tempo em que busca a comodidade do leitor, reconhece a natureza de apagamento de gênero da gramática tradicional.

universitários foram, gradativamente, passando por modificações em relação ao perfil do estudante ingressante, tornando-se mais diversificados e mais próximos da realidade brasileira (FONAPRACE, 2012). Essa diversificação étnica, racial, espacial, regional e social do segmento universitário evidenciou a necessidade de implementar políticas que garantissem não apenas o acesso, mas também a permanência dos estudantes nas instituições de ensino, uma vez que a ampliação do acesso não foi suficiente para minimizar as desigualdades existentes dentro e fora da universidade.

Inserido no projeto de expansão do ensino superior público federal, no contexto das propostas inerentes ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e as metas do Plano Nacional de Educação (2001), foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), oficialmente regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. O programa tem como objetivos minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (Brasil, 2010).

Suas ações devem ser desenvolvidas nas áreas de: moradia; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, e se destinam, prioritariamente, a 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 (Brasil, 2010).

A criação do PNAES reformulou os programas de permanência já existentes e foi um marco histórico em prol da garantia da assistência estudantil como meio de ampliar as condições de permanência dos estudantes no interior das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), sendo considerada uma ação estratégica na fruição do direito à educação superior, sobretudo aos estudantes de camadas sociais menos favorecidas. Porém, verificam-se, especialmente nos últimos anos, num cenário de gestão neoliberal da educação, desafios postos à assistência estudantil que tendem a comprometer seus objetivos.

Sob a gestão neoliberal, a lógica mercadológica atribuída às políticas sociais e à redução de orçamento público, assume a primazia sobre a garantia dos direitos constituídos, o que tende a impactar no acesso ao ensino superior e nas políticas de permanência no interior das universidades públicas federais.

Diante desses desafios à assistência estudantil, torna-se central no presente estudo o seguinte questionamento: como o PNAES tem articulado a assistência estudantil ao direito à educação superior pública?

Esse questionamento busca analisar não apenas os aspectos operacionais do programa, mas também as suas implicações normativas e estruturais, considerando os desafios das políticas sociais no contexto educacional brasileiro em tempos de gestão neoliberal da educação. O questionamento, portanto, busca compreender como as condições impostas pela gestão neoliberal da educação têm impactado nas ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES, as consequências para a execução do programa, bem como a capacidade deste em articular a assistência estudantil como parte integrante do direito à educação superior.

Nesse sentido, o presente objeto exige uma análise histórica do acesso ao ensino superior no Brasil, as reformas universitárias e suas implicações, as políticas expansionistas de democratização do acesso e as ações de assistência estudantil, observando como se inserem no debate sobre o direito à educação.

Na intenção de obter subsídios para responder ao questionamento apresentado, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental de natureza qualitativa. A pesquisa bibliográfica consiste no levantamento, na leitura e no estudo de livros, artigos, dissertações e teses, que possibilita a construção do referencial teórico necessário para a construção de análises (Marconi; Lakatos, 2006). De tal modo, a revisão bibliográfica é fundamental porque oferece o suporte teórico e metodológico essencial para desenvolver a temática da pesquisa, relacionando-a às implicações advindas do sistema econômico vigente.

Ao examinar a produção teórica existente, foi possível situar historicamente o contexto das políticas educacionais brasileiras para o ensino superior, destacando as reformas educacionais e seus impactos no acesso a esse nível de ensino, bem como a construção histórica da assistência estudantil no interior das Ifes e sua relação com o direito à educação superior em tempos de gestão neoliberal do Estado.

No que diz respeito à realização da pesquisa documental, ela se baseou na análise de documentos, relatórios, legislações, pesquisas relacionadas aos temas investigados, publicações eletrônicas e impressas dos órgãos ligados à educação e à assistência estudantil, bem como no levantamento de dados que pudessem responder à questão norteadora deste trabalho. De tal modo, estudou-se documentos que fundamentam a organização, a estruturação, e a expansão do ensino superior no Brasil por meio de suas reformas, assim como os documentos relacionados à estruturação, institucionalização e execução das ações da assistência estudantil vinculadas ao PNAES nas universidades federais de ensino.

Em relação à pesquisa qualitativa, tal escolha se deve ao fato de que, além de todo o rigor teórico-metodológico requerido, ela proporciona uma maior inserção do pesquisador no campo de estudo, o que possibilita uma compreensão mais aprofundada do contexto no qual está o problema observado (Bogdan; Biklen, 1994). A opção pela pesquisa qualitativa não invalida o uso de dados ou técnicas quantitativas que, inclusive, foram usados nesta pesquisa, pois, segundo Gatti (2004, p. 13), “há problemas educacionais que para sua contextualização e compreensão necessitam ser qualificados através de dados quantitativos”. De tal modo, durante a escrita das sessões, utilizou-se dados do Censo da Educação Superior (Inep) e das Pesquisas Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES (Fonaprace).

Quanto ao método de abordagem, utilizou-se do materialismo histórico-dialético como método de interpretação, concebido como “ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática dos homens, no desenvolvimento da humanidade” (Triviños, 2010, p. 51). Este método ainda possibilita um retorno ao processo histórico para análise dos fenômenos em sua totalidade e atualidade, tendo como princípio que são as relações materiais que os homens estabelecem para garantir a sobrevivência que formam a base de todas as relações.

Entende-se que o modo de reprodução da vida material determina o desenvolvimento da vida social, política e intelectual dos seres, sendo, portanto, o objeto deste estudo resultado das relações sociais de produção, portanto, permeado de contradições que expressam a luta entre as duas classes fundamentais e seus interesses. Sendo assim, ao mesmo tempo em que o PNAES representa um avanço, no que se refere à permanência de estudantes de camadas sociais menos favorecidas nas universidades federais públicas, carrega em si as marcas de uma política educacional neoliberal, que tende a focalização das ações de assistência estudantil e sua relação contraditória com o direito à educação superior.

Em atenção à problematização acima apresentada, acerca dos desafios impostos à assistência estudantil no âmbito das Ifes, este estudo se justifica pela pertinência social da temática num contexto de intensificação das políticas neoliberais no Brasil, a necessidade de se compreender como têm sido executadas as ações vinculadas ao PNAES nesse cenário e como isso pode impactar a fruição do direito à educação dos estudantes, sobretudo os de camadas sociais menos favorecidas. Vale mencionar que o interesse pela temática decorre também de inquietações de cunho pessoal e profissional, considerando a atuação como assistente social na Divisão de Assistência e Orientação Social (Dias), vinculada à Pró-reitoria de Assistência Estudantil (Proae), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU),

onde são realizadas análises socioeconômicas dos estudantes que solicitam os auxílios² de assistência estudantil na universidade em questão.

Diante do exposto, apresenta-se a estrutura de organização³ da exposição deste trabalho, que está dividido da seguinte forma:

Na primeira seção, buscou-se retomar historicamente as principais mudanças que ocorreram no ensino superior no Brasil, analisando a conjuntura social e política na qual se constituíram as reformas universitárias, com destaque para as ocorridas em 1968 e entre os anos de 1990 e 2002. A definição desse marco temporal, iniciado pela reforma de 1968, dá-se pelo fato de esta ter instalado o modelo de organização e estruturação das universidades que se estende até os dias atuais, e de ter sido o ponto de partida para as reformas implantadas nos anos seguintes, estas sob a égide neoliberal.

Ainda nessa seção, buscou-se tecer reflexões sobre as alterações na educação superior nos períodos citados, apresentando as contradições e os conflitos de interesse existentes no contexto capitalista, situando como se deu o acesso a esse nível de ensino, apresentando a relação de ingresso nas instituições de ensino superior públicas e privadas. Utilizou-se como referência os seguintes autores: Minto (2006), Cunha (1988, 2000, 2003, 2007a, 2007b,) Saviani (2010), Silva Jr.; Sguissardi (1999), Sguissardi (2004, 2015a), Corbucci (2004), Durham (2003), dentre outros.

Na segunda seção, buscou-se problematizar as políticas para o ensino superior desenvolvidas no período entre 2003 e 2016, caracterizadas, em sua maior parte, pela implantação de políticas expansionistas que propunham uma maior democratização do acesso ao ensino superior. Para tanto, fez-se um levantamento das principais políticas desenvolvidas no período, assim como uma análise dos dados da expansão do ensino superior, levando em consideração a relação entre instituições de ensino públicas e privadas.

Foi no contexto de expansão que também se desenvolveu, no âmbito público, o PNAES, com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos estudantes na

² Neste trabalho, será utilizado o termo “auxílio” como uma categoria nativa, a fim de priorizar o entendimento do texto, tendo em vista que a maioria das Ifes utilizam tal terminologia em suas normativas e editais, assim como o Fórum Nacional de Pró-reitores(as) de Assuntos Estudantis (Fonaprace) e a UFU. Porém, cabe destacar que o “auxílio” é comumente associado a práticas assistencialistas, à ideia de caridade, favor ou benevolência e não a uma perspectiva de garantia dos direitos, sendo visto como uma solução paliativa e temporária para problemas sociais mais profundos. O uso de tal terminologia reflete as tensões em torno das políticas sociais e a forma como foram implementadas no Brasil, assim como a maneira como elas são percebidas pela sociedade (Ramos, 2016).

³ O trabalho foi estruturado de acordo com orientações atuais da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), bem como seguiu as orientações do Serviço de Orientação de Normalização de Trabalhos Acadêmicos da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

educação superior pública federal (Brasil, 2010). Assim, ainda na segunda seção, apresentou-se o histórico da assistência estudantil na educação superior pública no Brasil, bem como o arcabouço normativo que a sustenta. Para a discussão dessa seção, utilizou-se alguns dos autores citados anteriormente, acrescido dos seguintes: Camenietzki (2019), Cury (2002), Rocha (2022), Sguissardi (2015b), Kowalski (2012), Michelotto; Coelho; Zainko (2006), Martuscelli (2019), dentre outros.

A terceira seção pautou-se na discussão sobre o direito à educação e a configuração do direito à educação superior pública no Brasil, suas normativas e as contradições postas à aplicabilidade do princípio universal de acesso. Também se buscou analisar o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que instituiu o PNAES como uma política social educacional destinada à permanência dos estudantes nas Ifes, bem como problematizá-lo como uma ação estratégica na promoção do direito à educação superior.

A garantia dos direitos sociais no Brasil, sobretudo da educação superior, está sob ameaça no contexto de capitalismo neoliberal, o que também compromete as políticas sociais, instrumento de materialização de tais direitos. O PNAES como política social educacional tem sido impactado com a gestão neoliberal da educação, em que se observa a redução do seu orçamento e se destacam as políticas de austeridade fiscal que resultam na gradativa diminuição de investimentos na educação superior, com contingenciamento e restrições financeiras afetando diretamente as universidades públicas.

Nesse sentido, ainda se buscou, nessa seção, analisar os impactos do neoliberalismo sobre as políticas sociais, em destaque sobre a assistência estudantil no interior das Ifes, com vistas a identificar como tem se dado a articulação desta com o direito à educação superior, explorando dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES (2018). Utilizou-se, nessa seção, autores como: Crosara; Silva; Oliveira (2020), Crosara; Silva, (2018), Silva; Costa (2018), Zamora (2017), Mocelin (2019), Pereira; Stein (2010), Behring; Boschetti (2016), Bering (2009), Silva (2021), MacCowan (2015), dentre outros.

O recorte temporal deste trabalho se encerra em 2018, porque se encerram, nesse período, as ações, ainda que remanescentes, do processo de expansão e interiorização das universidades públicas federais, e porque os dados estatísticos sobre as ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES estão disponíveis e consolidados até esse período e estes contribuem para o alcance do objetivo desta pesquisa.

Por fim, teceu-se considerações em que são apresentadas as reflexões construídas durante o estudo, as sínteses das análises e os resultados das discussões, com base no

conteúdo explorado. A pesquisa permite concluir que as ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES, ao mesmo tempo em que se articulam como estratégia indispensável à permanência estudantil e à efetivação do direito à educação a muitos estudantes, configura-se, também, sob a gestão neoliberal, uma política focalizada, seletiva e, portanto, ainda insuficiente.

1. EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS “REFORMAS” UNIVERSITÁRIAS NO BRASIL

Propõem-se, nesta seção, apresentar a conjuntura social e política na qual se constituíram as reformas universitárias no Brasil e suas implicações para o ensino superior no país. Busca-se, ainda, tecer reflexões sobre as alterações na política de educação superior, apresentando as contradições e os conflitos de interesse existentes no contexto capitalista.

Como ponto de partida, será apresentado o cenário de disputas em torno da elaboração da Reforma Universitária de 1968, bem como o papel do regime militar na gestão das políticas educacionais, num contexto de modernização econômica do Brasil, intensa repressão aos movimentos sociais e estudantis e de maior abertura ao setor privado na oferta de educação. Em sequência, as reformas do ensino superior realizadas na década de 1990 e início dos anos 2000, caracterizadas pelas políticas neoliberais, Estado mínimo e maior presença do mercado na gestão das políticas públicas e sociais.

A apresentação de tais marcos históricos se faz necessária por compreender-se que eles estruturam a constituição e a oferta do ensino superior no Brasil. A Reforma Universitária de 1968 lançou as estruturas das universidades públicas brasileiras e suas formas correlatas – faculdades isoladas e centros. Instituiu a seleção por vestibular, organizou as universidades em departamentos, extinguindo as cátedras, instituiu a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, dentre outras. As políticas universitárias desenvolvidas entre a década de 1990 e os primeiros anos da década de 2000 foram instituídas sob o ideário neoliberal, em vista da reconfiguração da educação superior, outrora implementada pela reforma de 1968.

As políticas educacionais, elaboradas para o ensino superior nos períodos citados, decorrentes das reformas universitárias, colocam-se como reflexo dos diversos interesses em disputa e seu desenvolvimento é influenciado por múltiplas determinações. A educação, no âmbito das políticas públicas, no conjunto das contradições entre interesses do capital e do trabalho é, portanto, um campo de disputa política e ideológica. Analisar as alterações da política educacional por meio das reformas universitárias se faz necessário diante da necessidade compreender como se deu, historicamente, o acesso ao ensino superior e como foi constituída a política de educação e a assistência estudantil no Brasil.

1.1 A universidade brasileira na década de 1960

Até a década de 1960, a educação superior no Brasil havia passado por algumas transformações marcadas, sobretudo, pelo aumento gradativo do acesso às universidades, que

se deu pelo processo de mudança nas condições de admissão e pela ampliação do número de instituições, bem como o aumento da procura pelo ensino superior produzido pelas transformações econômicas e institucionais. Mesmo com a tentativa de expansão do ensino superior em anos anteriores, o Brasil continuava a enfrentar desafios persistentes, como a falta de acesso para segmentos sociais excluídos, sendo, portanto, a educação superior elitizada e elitista.

A expansão experimentada até então possuía especificidades, dentre elas, o fato de ser marcada historicamente por seu caráter tardio (Cunha, 2007a) e os desafios decorrentes das complexas dinâmicas de interesses, em que a educação foi frequentemente utilizada como um instrumento de disputa. Não se pode dizer que, com a gradativa expansão do ensino superior no Brasil, também houve maior democratização do acesso ao ensino, pois tais características compuseram um quadro social de desigualdade, ao passo que o ensino superior era acessado, em sua grande maioria, pela elite brasileira.

Cabe mencionar que o ensino superior no Brasil, na década de 1960, estava em um estágio de desenvolvimento inicial em comparação com muitos países em avançado processo de industrialização. As universidades brasileiras eram instituições voltadas para o ensino tradicional e ofereciam uma quantidade limitada de cursos, restritas às áreas de Direito, Medicina, Engenharia e Humanidades (Cunha, 2007b). Além disso, estavam concentradas, em sua maioria, em grandes capitais, possuíam uma base de alunos restrita às camadas abastadas da sociedade e o ensino era o seu principal foco, com pouca ênfase na pesquisa científica e na produção acadêmica, prevalecendo o modelo de gestão Napolêônico, “caracterizado pela forte presença do Estado na organização e regulação do ensino superior” (Saviani, 2010, p. 11).

No quadro econômico, o Brasil experimentava, desde a década de 1950, mudanças significativas diante do crescimento dos setores médios num cenário urbano industrial crescente, que colocava em evidência as desigualdades econômicas, sociais, políticas e educacionais do país. Para Minto (2006, p. 164), “o processo de urbanização e industrialização criou novas demandas sociais, sobretudo pelas camadas médias da população”. O sistema de ensino superior existente era insuficiente para atender a essa demanda.

Ademais, o cenário urbano industrial que estava em ascensão no Brasil desencadeou o surgimento de grandes empresas, que evidenciavam a emergência de um novo mercado de trabalho, intensamente disputado pelas camadas médias da sociedade. O diploma universitário passou a ser visto como possibilidade de ingresso no mercado de trabalho, e o anseio pela

educação superior foi um dos principais impulsionadores das reivindicações por mudanças durante os anos 1960.

Sobre essa questão, Saviani (2010) destaca:

[...] com o desenvolvimento da sociedade brasileira em direção ao padrão urbano-industrial, as pressões populares subverteram aquela finalidade do ensino secundário, ampliando-se a demanda por vagas no ensino superior que ganhava grande visibilidade com a figura dos excedentes, isto é, os jovens que obtinham a nota mínima de aprovação nos exames vestibulares, mas que não podiam ingressar no ensino superior por falta de vagas. A visibilidade decorria do fato de que, tendo sido aprovados, esses jovens consideravam que haviam adquirido o direito de cursar a universidade e montavam acampamentos à frente dos prédios das instituições, exigindo a abertura de vagas para a efetivação de suas matrículas (Saviani, 2010, p. 5).

Esse quadro socioeconômico produziu o que Cunha (1988) denominou de a “raiz da crise dos excedentes”. O autor chama a atenção para outros motivos que também teriam colaborado para o aumento da busca pelo ensino superior no Brasil, sendo: o aumento da oferta do ensino médio público e a atenuação de antigos entraves à candidatura aos exames vestibulares, trazida pela Lei de Equivalência⁴ e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁵, transformando a procura de vagas às escolas superiores em uma demanda efetiva.

Junto à pressão das camadas médias em ascensão por maior acesso à universidade, no início dos anos de 1960, houve uma crescente mobilização do movimento estudantil, liderado pela União Nacional dos Estudantes (UNE)⁶, que demandava uma profunda reforma universitária. Para Fávero (2006), o movimento estudantil desejava o fim do caráter elitista e ultrapassado das universidades e reivindicava melhor estrutura e organização, autonomia universitária, participação de professores e alunos na administração seguindo o critério de proporcionalidade, dedicação exclusiva do professor universitário, ampliação das vagas em escolas públicas e currículo flexível.

Ainda sobre as demandas do movimento estudantil, Sampaio (1991) chama atenção para algumas críticas fundamentais à estrutura organizacional das universidades, como a instituição da cátedra⁷ e o fato de as universidades atenderem apenas a uma parcela mínima da

⁴ No governo de Getúlio Vargas (1950-1954), houve a equivalência dos cursos profissionais ao secundário para efeito de progressão no sistema escolar. A expansão do ensino secundário e a equivalência dos cursos médios ao secundário aumentaram a demanda pelos cursos superiores (Cunha, 2000, p. 171).

⁵ Em 1961, foi aprovada a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

⁶ A UNE foi fundada em dezembro de 1938, no II Congresso Nacional dos Estudantes.

⁷ O sistema de cátedras, utilizado nas universidades brasileiras, era organizado da seguinte forma: cada matéria ou área do conhecimento era de responsabilidade de um professor vitalício, no caso, o catedrático, que tinha o controle total, inclusive sobre a escolha de seus auxiliares (Sampaio, 1991). A proposta de alteração desse

população, sobretudo dos estratos altos e médios urbanos, denunciando seu caráter elitista. “A nova universidade, pela qual se batiam intelectuais e estudantes nos anos 1950 e 1960, seria popular, deselitizada, organizada por departamentos que decidiriam tudo em conjunto, e livres dos velhos catedráticos e do poder das antigas faculdades” (Sampaio, 1991, p. 15).

Além do já exposto, a demanda pela reforma universitária nos anos de 1960 se intensificou quando o movimento estudantil passou a compor as mobilizações em torno das Reformas de Base⁸, aliando-se às classes populares na luta contra a desigualdade social no ensino superior. As reivindicações refletiam a busca por uma universidade mais democrática, crítica e comprometida com as demandas sociais e políticas do momento.

Nesse contexto, adicionou-se o fato de que, no âmbito das relações políticas internacionais, o Brasil passou a enfrentar um dilema. Com a Guerra Fria, as potências dominantes, em especial os Estados Unidos, exerceram um controle rigoroso sobre as nações de terceiro mundo, com o objetivo de combater o comunismo e, principalmente, de perpetuar sua posição de superioridade na economia global. Isso resultou na criação de uma relação de dependência à força econômica e militar dessas potências, deixando alguns desses países em situação de subordinação em vários aspectos. No campo econômico, havia a pressão para que o Brasil alterasse sua política de importações frente ao crescente cenário de industrialização (Minto, 2006).

Diante da pressão, que se colocava em nível nacional e internacional, o governo deveria optar por fomentar o crescimento do capitalismo nacional ou impulsionar o processo de internacionalização, como estratégia para estimular os investimentos indispensáveis a uma nova expansão econômica. A opção de João Goulart, então presidente na época, foi a de manter o modelo político do nacional-desenvolvimentismo e o apoio às reformas de base, “criando assim um conflito imanente com os interesses do grande capital internacional que, com o apoio de muitos setores da burguesia nacional, preconizava uma mudança no modelo econômico” (Ribeiro, 2001, *apud* Minto, 2006, p. 94). Assim, estava instaurada a crise dos anos 1960, que culminou no golpe de 1964 pelos militares.

sistema tinha como objetivo a organização da universidade em departamentos, seguindo o modelo de modernização inspirado nas universidades estadunidenses.

⁸ “No Brasil, os anos de 1950 e 1960 houve uma série de reivindicações populares, fruto das insatisfações e das lutas por melhores condições de vida num país atrasado, marcado por uma forte concentração de renda e de terras, pela desigualdade social, pelo baixo nível educacional etc. As ‘Reformas de Base’ expressava uma mudança essencial nos rumos da economia brasileira e na sua forma de inserção no plano mundial” (Minto, 2006, p. 92).

A partir desse momento, a economia nacional seria alvo de uma crescente influência do capital estrangeiro, que gradualmente passaria a desempenhar um papel significativo na economia e na política do país. Acrescente-se a isso o fato de que, a partir de 1964, houve um intenso investimento na modernização produtiva, através da abundante aplicação na industrialização que estabeleceu, de fato, um novo modelo econômico e contribuiu significativamente para a reforma universitária em 1968.

1.1.1 A UNE e o Protagonismo Estudantil na Reforma Universitária de 1968

Na década de 1960, a UNE teve um papel fundamental na coordenação e mobilização dos estudantes em favor de uma reforma que tinha como objetivo transformar o ensino superior no país, em um período de intensos conflitos políticos e sociais. A sua atuação focou-se na exigência de alterações que ampliassem o acesso à educação superior, democratizassem as estruturas universitárias e fomentassem uma integração mais profunda entre ensino, pesquisa e progresso nacional.

Para Cunha (2007b), o protagonismo do movimento estudantil se deu, sobretudo, devido ao seu potencial político de organização e sua alta capacidade de mobilização. O autor ainda acrescenta que, “o projeto de uma reforma do ensino superior brasileiro, tendo em vista a democratização, nasceu e se desenvolveu nos meios estudantis” (Cunha, 2007b, p. 169). Posto isso, destacam-se os Seminários Nacionais⁹ organizados pela UNE na década de 1960, com o objetivo de discutir e apontar as demandas para a reforma no ensino superior. O objetivo principal era alterar a estrutura existente e romper com o modelo educacional advindo do Estado Novo¹⁰.

Os relatórios produzidos nos seminários apresentavam, de maneira geral, as principais reivindicações e diretrizes para a reforma, sendo: autonomia universitária, participação nos órgãos de decisão, reestruturação curricular, democratização do acesso, melhoria nas condições de ensino e infraestrutura, combate à repressão política e interlocução com os movimentos sociais. Para Cunha (2007b), quase todas as diretrizes apontadas pelos documentos, sobretudo o relatório produzido no I Seminário Nacional de Reforma

⁹ O I Seminário Nacional da Reforma Universitária aconteceu em Salvador, BA, em maio de 1961, o II Seminário em Curitiba, PR, em 1962, o III Seminário em Belo Horizonte, MG, em 1963 (Cunha, 2007b).

¹⁰ “A política educacional do Estado Novo estava marcada por uma estruturação dual para o ensino médio, com um ramo secundário conduzindo direta e irrestritamente ao ensino superior e a ramos profissionais que não permitiam aos seus diplomados ingressarem no grau posterior, a não ser que fossem cumpridas exigências adicionais, mesmo assim, restringindo a candidatura a cursos previamente fixados. Essa estrutura marcadamente discriminatória caracterizava-se pelo ensino propedêutico para as elites condutoras e o ensino profissional para as classes menos favorecidas” (Cunha, 2000, p. 171).

Universitária, coincidiam com as demandas de modernização do Estado que seriam desenvolvidas nos anos seguintes, que eram:

quebra das barreiras entre as faculdades; criação de institutos; organização do regime departamental e do trabalho; docente e discente em tempo integral; extinção da cátedra vitalícia; estruturação da carreira do magistério com base em cursos de pós graduação, em tempo de serviço e em realizações profissionais, “remuneração justa” para os professores e “assistência ao estudante” como bolsa de estudo, alimentação, alojamento e trabalho remunerado dentro da universidade; “incentivo à pesquisa científica, à pesquisa artística e à meditação filosófica” (Cunha, 2007b, p. 183).

Todas essas reivindicações buscavam, por meio da reforma universitária, superar o modelo vigente de organização e, para tanto, era necessário “neutralizar o poder das cúpulas dirigentes da universidade, pois elas estariam comprometidas com a estrutura colonial e alienada em fase de superação” (Cunha, 2007b, p. 183). As universidades, nesse período, tornaram-se palco de intensos conflitos entre estudantes e autoridades acadêmicas, pois havia demandas por maior participação estudantil, liberdade de expressão e autonomia universitária.

Somou-se, ainda, o fato de que o movimento estudantil acabou se engajando em protestos e manifestações que apontavam problemas como a qualidade do ensino, a estrutura autoritária das universidades, destacando e denunciando a ausência de vínculo entre a universidade e as demandas sociais.

Todo o sistema educacional, além de restrito, seria altamente seletivo, desvinculado da realidade social. O ensino primário não atendia a toda a população, nem objetivava a educação de base, resumindo-se a uma função propedêutica. O ensino médio não estaria organizado de acordo com as necessidades do desenvolvimento, sendo reduzidos os cursos técnicos e predominantes às escolas particulares, onde o ensino era pago. O ensino superior era visto como um entrave ao desenvolvimento, pois não estava formando os profissionais exigidos nem as universidades estariam assumindo a liderança que lhes cabia (Cunha, 2007b, p. 179).

Todo esse cenário revelou a necessidade de uma grande reforma na educação, de modo a garantir que o sistema educacional fosse mais inclusivo e vinculado às demandas da sociedade. Dessa forma, a problemática relacionada à universidade no Brasil adquiriu uma abrangência social e política mais ampla, que foi intensificada com a mobilização dos estudantes junto às manifestações em prol das reformas de base.

Esse movimento tornou-se um dos elementos da crise que culminou na derrubada do Governo João Goulart e na subsequente instauração da ditadura militar. Esta se deu por meio de um golpe em 1964, apoiado pela elite brasileira, e representava a ascensão de uma política de Estado com vistas a defender os interesses do capital usando violência e repressão, sob a justificativa do Estado de Segurança Nacional, sustentado pelos Estados Unidos no contexto de Aliança para o Progresso na América Latina (Minto, 2006).

Diante desse cenário, o governo militar, comprometido com o avanço tecnológico e científico como meio de impulsionar o progresso nacional, tinha a necessidade de controlar e direcionar o ensino superior no país. A repressão e o controle no interior das universidades foram ações estratégicas do novo regime que se instalava no Brasil, em que estudantes foram perseguidos, reitores demitidos e professores afastados. Nesse sentido, iniciou-se um intenso esquema de perseguição aos movimentos sociais e de resistência, em especial ao movimento estudantil, aos professores e aos funcionários das universidades. A repressão era indispensável ao governo, que objetivava levar adiante seus projetos, “fossem eles no campo da educação, da política externa ou da economia” (Minto, 2006, p. 111).

Ainda assim, o movimento estudantil seria fundamental no processo de reforma universitária, que traria mudanças significativas ao sistema educacional brasileiro e a forma como o ensino superior seria estruturado.

1.1.2 A Reforma Universitária de 1968 e a Expansão do Ensino Superior dos anos 1960 a 1980

A Reforma Universitária de 1968 foi implementada em um contexto social, político e econômico que demandava a reestruturação universitária, num período de intensificação da ditadura militar, que buscava alinhar a educação com as demandas do progresso econômico e social. Assim, o regime militar se alinhou ao objetivo de modernizar o ensino superior em um contexto de aprofundamento da condição de capitalismo dependente.

Logo, a reforma universitária no contexto de ditadura militar não pode ser entendida como homogênea. As alterações no campo da educação superior devem ser apreendidas “sobre a luz de complexas relações entre educação e o contexto histórico-político, econômico e social, vivido pelo país” (Minto, 2006, p. 115). Isso implica dizer que a educação, para o regime militar, possuía uma dimensão basilar “seja por sua função mediata de legitimação e inculcação ideológica, seja pelo lado imediato da formação técnico-profissional, suprimindo assim a demanda pela qualificação da mão de obra” (Minto, 2006, p. 90). Essa postura denuncia o caráter economicista dado à educação, com vistas ao desenvolvimento econômico do país.

Chama-se atenção para o fato que, nesse período, diante do processo de ajuste da economia aos ditames do capitalismo mundial, o Brasil tornou-se “o braço direito do capital privado, nacional e estrangeiro” (Minto, 2006, p. 111), implementando políticas econômicas que favoreceram a entrada e a expansão de investimentos privados, visando impulsionar o crescimento econômico e fortalecer a posição do país no cenário internacional, permitindo a

este exercer uma influência significativa sobre a economia nacional. A aliança constituída entre o Estado e o setor privado contribuiu para o desenvolvimento de setores-chave da economia brasileira, consolidando, ao mesmo tempo, uma relação de dependência entre o Estado e os interesses empresariais.

Diante disso e da intensa pressão por parte dos movimentos sociais e estudantis pela reforma universitária, o regime militar resolveu promover uma reformulação e modernização do ensino superior, frente aos interesses mercadológicos que se apresentavam. Posto isso, serão apresentadas, a seguir, de maneira objetiva e com a finalidade de se fazer compreender as tensões, as contradições e os interesses conflitantes existentes nesse período, alguns acontecimentos históricos que compuseram o processo de construção da reforma universitária de 1968.

Para Minto (2006, p. 115), embora a reforma universitária seja conhecida por meio da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, “trata-se da associação de uma série de iniciativas legislativas, de práticas e discursos gerados antes e durante os governos militares, que encontraram no contexto pós-1964 condições favoráveis para sua realização, enquanto ações efetivas de governo para a educação superior brasileira”. Todos esses acontecimentos provocaram o que autor denomina de “consenso pró-reforma”, espalhando-se de maneira generalizada “a ideia de que todo o ensino superior brasileiro precisava ser reformado, ainda que por motivos completamente distintos” (Minto, 2006, p. 115).

Como marco inicial das ações que contribuíram para a reforma universitária em 1968 e seus desdobramentos, o autor aponta a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. No ano em questão, havia um intenso debate ideológico que se colocou, fundamentalmente, na disputa entre os defensores das escolas privadas, sobretudo ligado à igreja católica e aos defensores do ensino público. Para o autor, houve desequilíbrio de forças na disputa, tendo a LDB sido aprovada transparecendo a prevalência dos interesses privados.

A LDB de 1961 consagrou, em seus dispositivos, a possibilidade de certas práticas que se tornariam muito comuns na educação brasileira, práticas estas reveladoras da relação entre políticas educacionais e a utilização de recursos públicos para benefício do setor privado. A LDB constituiu-se assim, numa espécie de “abertura de portas” para o processo de privatização que se seguiria na educação superior brasileira sob o regime militar (Minto, 2006, p. 105).

O que o autor anuncia é um prelúdio do que se veria acontecer nos anos seguintes, com a expansão do ensino superior ofertado pela iniciativa privada, no contexto de reforma universitária sob a gestão e a condução do regime militar, sendo, portanto, a LDB de 1961 o ponto de partida para isso.

Acrescenta-se a esse cenário os convênios firmados entre Ministério da Educação (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), pactuado em 1965 por meio da criação de uma Equipe de Planejamento do Ensino Superior (Epes)¹¹. A equipe tinha por objetivo, além de realizar um diagnóstico da situação educacional brasileira com vistas a um sistema ideal de ensino superior, também fazer “sugestões em termos de currículo, métodos didáticos e programas de pesquisa, de estrutura de organização e provimento dos quadros de pessoal docente, administrativo e de pesquisa” (Cunha, 1988, p. 175-176).

Essa parceria ocorreu num contexto em que as agências internacionais se colocavam como especialistas e promotoras de ajuda técnica aos países de capitalismo dependente. A participação desses “especialistas”, vinculados aos programas de “ajuda técnica”, desenvolveu-se no pós-segunda guerra, com a intenção de alavancar o desenvolvimento econômico mundial, com base no ideal da cooperação internacional e sua interdependência. “Sua função político-ideológica era a de manipular as realidades nacionais para os interesses do capitalismo internacional, cujo *status quo* é necessariamente concentrador, o que demonstra a natureza instável, incontrolável do sistema capitalista” (Minto, 2006, p. 96-97).

Sendo assim, a função desempenhada pela ajuda técnica foi a de introduzir, no âmbito educacional, uma determinada maneira de pensar, que possibilitava sua utilização como meio de validação política em uma nova ordem econômica global. Para isso, o objetivo essencial era o de “preparar o terreno, para a entrada do capital estrangeiro, conciliando-se, assim, com o projeto político-econômico constituído na Ditadura Militar” (Minto, 2006, p. 97). Isso influenciou o processo de reforma universitária ao direcionar o foco para áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional, havendo, portanto, uma pressão para adequar o ensino superior às demandas do mercado de trabalho, buscando formar profissionais capacitados para atender às necessidades específicas da economia.

Também em 1965, foi lançado o Plano de Ações Econômicas do Governo (PAEG), que inseria a educação como propulsora do “capital humano”¹² associada à pauta econômica.

¹¹ Em 1967, por meio do novo acordo firmado entre MEC-Usaid, a Epes dá lugar à Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (Eapes), devido à mudança de estratégias políticas do regime militar. O objetivo era “descobrir meios para adequar a assistência ao ensino superior à estratégia geral da Usaid e opinar sobre a conveniência de se organizar um programa especificamente voltado para o ensino superior, como já havia para outras áreas” (Cunha, 1988, p. 178). Após um conturbado período de trabalho, foi produzido o Relatório da Eapes, em 29 de agosto de 1968.

¹² A chamada “teoria do capital humano” foi desenvolvida com base em vários pensadores, com destaque para Theodore W. Schultz. “Em resumo, a teoria tentava explicar em termos econômicos, o peso que o fator humano

O plano previa uma série de orientações para o ensino superior, de modo que atendesse às demandas de mercado e às necessidades do setor produtivo. Ainda, acrescentava que deveria ser prioritária a formação de técnicos de nível intermediário, localizados entre o técnico de nível médio e o de nível universitário, “visando corrigir um dos fatores de estrangulamento mais graves da economia nacional” (Cunha, 1988, p. 72).

No mesmo ano, foi contratado pela Diretoria do Ensino Superior do MEC, Rudolph P. Atcon, um norte americano autodenominado especialista em planejamento educacional. A sua contratação tinha como objetivo a proposição de alterações que julgasse necessárias para as universidades brasileiras. Durante o período de consultoria, Atcon construiu um relatório que foi publicado pelo MEC em 1965, com o título *Rumos à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira*.

De modo geral, o relatório de Atcon apontava para problemas estruturais das universidades brasileiras que, para ele, poderiam ser resolvidos por meio de uma reforma. Minto (2006) aponta que a ideia da racionalização da gestão universitária, nos moldes empresariais, era um dos pontos centrais de suas propostas. “Tal racionalização incluía a redução da presença dos estudantes nas instâncias decisórias e, por consequência, o enfraquecimento do movimento estudantil” (Minto, 2006, p. 119). Silva Jr. e Sguissardi (1999) acrescentam que o modelo pensado por Atcon respondia a uma das tendências do regime pós-1964: a privatização do ensino ou da desobrigação do Estado, em termos financeiros, com a educação superior.

Não se pode esquecer que, nesse mesmo período, o movimento estudantil, mesmo diante do aparelho repressivo da ditadura militar, estava em intensa mobilização por mudanças no ensino superior. Frente a essa situação, e com o intuito de bloquear as atividades estudantis que se intensificavam, foi criada uma Comissão Especial, em 1968, presidida pelo General de Brigada Carlos Meira Mattos, com os seguintes objetivos: “emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis, planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil”, além de “supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do ministro de estado” (Minto, 2006, p. 121).

O trabalho da comissão durou três meses e culminou na elaboração de um relatório conhecido como *Relatório Meira Mattos*. O relatório criticava a maneira como a reforma

tinha na produção do valor. Em outras palavras, tratava de estabelecer uma correlação positiva entre o fator humano, capacidade produtiva e o crescimento econômico” (Minto, 2006, p. 98).

universitária estava sendo construída, tida como lenta e desordenada e, por tal motivo, não responderia às demandas da realidade brasileira. Apontava, ainda, a necessidade de atender à crescente demanda pelo ensino superior, que acompanhava o aumento da população, e a urgência em ajustar os cursos e currículos às necessidades do desenvolvimento nacional, levando em consideração as particularidades do país.

Ainda em 1968, diante do movimento de radicalização dos movimentos sociais e estudantis que aprofundavam as tensões políticas, os militares propuseram uma intervenção mais direta na educação e, para tanto, foi criado o Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU), instituído em julho do mesmo ano, com o objetivo de elaborar um plano de reforma universitária. Para os militares, a reforma do ensino superior era a solução para a crise instaurada e para a formação dos recursos humanos com vistas à manutenção do desenvolvimento.

O GTRU, após um mês de trabalho, apresentou ao governo um anteprojeto de lei para a reforma universitária, acompanhado de um relatório em que constavam as justificativas para as ações sugeridas. Para Minto (2006), as pretensões governistas elencadas no relatório possuíam uma série de subsídios que advinham dos acordos MEC-Usaid, das formulações dos relatórios Atcon, Meira Mattos e as Eapes, entre outras iniciativas no campo da educação brasileira.

Silva Jr. e Sguissardi (1999) destacam que o relatório enfatizou, principalmente, a ideia de expansão do ensino superior, porém com contenção de investimento público, chamando atenção para a não duplicação de recursos materiais e humanos e a racionalização máxima das atividades acadêmicas. Cunha (1988) complementa, ao apontar que o relatório, além de promover a ideia de racionalização, possuía uma linguagem tecnicista, usando categorias como eficácia, eficiência e produtividade, atribuindo às universidades características empresariais.

A educação superior, modernizada, seria um instrumento a mais a contribuir para a consolidação do projeto de desenvolvimento 'associado e dependente' dos centros hegemônicos do capitalismo internacional. A 'racionalização e a eficiência' [iriam] ajudar a prover a segurança do novo modelo de crescimento (Sguissardi, 2004, p. 39).

Ao enfatizar a busca pela "racionalização e eficiência", o autor chama a atenção para o fato de que essa modernização seria orientada para atender às demandas e aos interesses dos grandes centros, em detrimento de uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento nacional autônomo. A ideia de que o novo modelo de crescimento estaria ligado a esses princípios indica uma preocupação com a adaptação do sistema educacional para atender às

exigências do mercado globalizado. Isso levanta questões sobre a quem essa modernização realmente beneficiaria e quais seriam suas consequências para a autonomia e a identidade nacional.

Após fase de trabalho do GTRU, os documentos produzidos foram analisados pela assessoria presidencial até serem enviados ao Congresso Nacional. O projeto de lei passou por intensa discussão e por vetos, sendo sancionado pelo Presidente da República em 28 de novembro de 1968. Assim, a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que instituiu a Reforma Universitária, foi aprovada fixando as “normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média”, destacando o compromisso com a racionalização e a orientação tecnocrática como solução para a crise universitária e a formação dos recursos humanos (Cunha, 1988).

A lei em questão trouxe algumas alterações na estrutura organizacional das universidades que, basicamente, foram:

a extinção da cátedra; fim da autonomia das faculdades; criação de institutos, faculdades e/ou escolas; introdução do sistema de créditos; ciclo básico antes da formação profissional; garantia da representação discente e docente; ingresso contínuo por carreiras e currículos mínimos fixados pelo MEC (não à flexibilização). A ampliação do acesso se deu nos cursos tradicionais, na organização da rede federal; no estímulo à pesquisa e na qualificação pela Capes e pelo CNPq, foi criado um programa modular de apoio à pós-graduação e à pesquisa e a introdução do regime de tempo integral para docentes (Santos; Cerqueira, 2009, p. 5).

Tais alterações buscavam instalar um modelo único de organização das universidades, transformando a estrutura organizacional e a forma de gestão, de modo a melhor atender às pressões sociais e às demandas do Estado naquele período. Para Durham (2003), apesar das alterações na organização das universidades, não houve de fato uma reforma curricular, e a ampliação do acesso ao ensino superior se deu por meio da multiplicação da matrícula nos mesmos cursos tradicionais. Logo, “a reforma basicamente foi uma tentativa de organizar o sistema de ensino federal em universidades e de promover a pesquisa, o que historicamente fazia parte das reivindicações estudantis e era necessário para a estrutura de modernização econômica”, portanto, considerada uma modernização conservadora (Durham, 2003, p. 15).

Ainda sobre as alterações que a reforma provocou no ensino superior, destacam-se o princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa e o fato de que todo ensino superior deveria ser ministrado nas universidades e, excepcionalmente, nos institutos isolados. Quanto ao último item, Minto (2006) aponta que não passou de letra morta, já que o ensino superior se tornou cada vez mais diversificado, favorecendo a expansão das instituições de ensino

superior privadas. O que se pode concluir é que paralelamente ao crescimento do setor público, observou-se a crescente participação do setor privado nesse nível de ensino.

A Ditadura Militar semeou o terreno do ensino privado, facilitando sua expansão e fazendo deste um período muito importante para o setor. Não porque antes o ensino superior privado fosse insignificante em termos quantitativos - ao contrário-, mas porque foi com o golpe que se iniciou um novo período na história educacional brasileira em que a contra-reforma da universidade viria a selar de vez a intenção de nossas elites em eliminar o caráter crítico da universidade, da produção autônoma do conhecimento, enfim da já parca função pública da universidade, consolidando para esse ensino um modelo pautado, geralmente, nos moldes das antigas escolas superiores (Minto, 2006, p. 114).

E complementa:

O caráter essencialmente privado pelo qual se deu, não só a expansão do ensino superior, mas, sobretudo pela forma como penetrou as concepções de educação e de universidade no âmbito da modernização conservadora, fez com que a Ditadura afastasse ainda mais o país da realização de uma educação nos moldes republicanos, ou seja: pública (estatal), laica e gratuita (Minto, 2006, p. 135).

Ao salientar que a expansão do ensino superior se deu, predominantemente, via setor privado, o autor revela um afastamento significativo do ideal de uma política educacional caracterizada pela ênfase na educação pública, estatal, laica e gratuita. Tais princípios foram gradualmente deslocados em favor de uma visão mais alinhada aos interesses do setor privado, ressaltando a subjugação da educação aos interesses econômicos e políticos dominantes.

Sobre essa crescente onda privatista do ensino superior, Cunha (2000) aponta que se deu, em grande medida, pelas afinidades políticas existentes entre esse setor e os governos militares, e isso fez com que o Conselho Federal de Educação (CFE) atuasse com uma perspectiva fortemente privatista.

Assim, no momento em que a reforma do ensino superior proclamava sua preferência pela universidade como forma própria de organização do ensino superior, o CFE já se empenhava em propiciar a aceleração do crescimento dos estabelecimentos privados, a grande maioria isolados, contrariando a lei recentemente promulgada. O Congresso Nacional, fechado pelo acirramento do autoritarismo, menos de um mês após a promulgação da lei da reforma universitária, permaneceu à margem desse novo impulso atomizador acionado pelos grupos privatistas (Cunha, 2000, p. 180).

Somou-se a isso o fato de que o CFE, instituído pela primeira LDB em 1961, tinha como atribuições, dentre outras, emitir pareceres sobre autorização e credenciamento de cursos, realizar processos de avaliação do ensino superior, deliberar sobre reconhecimento e, portanto, transformou-se em um órgão desejado pelos empresários do setor privatista, que foi se constituindo maioria, quando não totalidade, na representação do conselho, colocando seus interesses em pauta.

[...] Durante duas décadas de ditadura (1964/85), as afinidades políticas dos empresários do ensino com os governos militares abriram caminho para mais e mais representantes de escolas, faculdades e universidades privadas nos conselhos de educação. Tornando-se maioria, eles passaram a legislar em causa própria. Os resultados foram expressos em cifras estatísticas e financeiras. Impulsionados pela demanda de vagas, pelo freio na velocidade de expansão das redes públicas de ensino e, especialmente, pelas normas facilitadoras, as instituições privadas de ensino multiplicaram-se em número e cresceram em tamanho. Em qualquer capital de estado e até mesmo nas cidades médias do interior, pequenos ginásios e cursinhos pré-vestibular acumularam capital, alunos pagantes e níveis de ensino. Alguns viraram universidades (Cunha, 2003, p. 46-47).

Esse cenário ilustra como a relação entre o setor privado e o regime militar influenciou significativamente a configuração do sistema educacional brasileiro, ressaltando as implicações dessa dinâmica para o acesso à educação superior. Percebe-se que, com esse movimento, o setor privatista, já existente anteriormente, vai moldando seus interesses ao novo cenário econômico e político, assumindo deliberadamente um caráter mercadológico e se expandindo.

Acrescentou-se a isso, a demanda de “excedentes” (jovens que obtinham a nota mínima de aprovação nos exames vestibulares, mas que não podiam ingressar no ensino superior por falta de vagas), que não se fez retroagir com o Golpe de 1964, aliás, intensificou-se. Para Cunha (1988), isso ocorreu devido à nova organização do setor econômico, que começou a demandar um novo perfil de trabalhador.

À medida que as pessoas mais escolarizadas candidatavam-se para os empregos existentes, estes tinham seus requisitos de escolaridade mínima elevados, o que, por sua vez, levava os empregados de volta à escola em busca de diplomas de grau superior para fazerem frente à competição atual ou potencial com os jovens concorrentes (Cunha, 1988, p. 87).

Nessa conjuntura, a classe média seria a maior beneficiária do desenvolvimento econômico produzido pelo chamado “milagre econômico”. Para Durham (2003), na década de 1970, o Brasil passou por um grande desenvolvimento econômico e isso fez com que a classe média crescesse exponencialmente e aumentasse a demanda pelo ensino superior. Para o governo militar era estratégico que os jovens da classe média tivessem acesso ao ensino superior, pois era sob o apoio dessas camadas que o regime buscava se sustentar politicamente.

Durante esse período, tanto o setor público quanto o privado foram beneficiados com os resultados da política econômica do regime militar.

Aumentaram os recursos federais e o orçamento destinado à educação. As instituições federais gozaram, neste período, de uma prosperidade que não haviam conhecido antes e que não tornaram a experimentar depois, mas a expansão do setor público atendeu apenas a uma parte da demanda (Durham, 2003, p. 17).

A autora destaca que o setor privado foi o que mais se beneficiou nesse período, uma vez que foi capaz de absorver boa parte da demanda existente no setor educacional em vários níveis de ensino, ofertando cursos de baixo custo e com exigências acadêmicas menores, não havendo grandes preocupações com a pesquisa e com o ensino de qualidade. Em complementação, Silva Jr. e Sguissardi (1999) chamam atenção para o fato de que as instituições de ensino superior privadas também tiveram que lidar com uma demanda emergente, constituída por indivíduos de “extratos sociais mais baixos”, o que ocasionou a queda do padrão de ensino dessas instituições na busca por atender maior número de demandantes.

Diante disso, observou-se que os indivíduos de camadas sociais menos favorecidas se tornaram alvo do setor privado de educação, que viu nesse segmento uma oportunidade de mercado em expansão após a reforma e o crescimento da demanda por educação superior. As instituições privadas, especialmente as de ensino superior, transformaram-se em um negócio lucrativo ao perceberem na procura por diplomas de nível superior uma chance de aumentar seus ganhos, nitidamente orientadas pelas exigências do mercado.

Após a reforma universitária em 1968, observou-se um crescente número de matrículas em instituições públicas de ensino superior, mas também em instituições privadas, conforme evidencia a tabela abaixo.

TABELA 1 – Matrículas presenciais em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro de 1960 a 1980

Público			Privado		Total
Ano	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número
1960	59.624	56%	42.067	44%	95.691
1965	182.696	56,2%	142.386	43,8%	352.096
1970	210.613	49,5%	214.865	50,5%	425.478
1980	492.232	35,7%	885.054	64,3%	1.377.286

Fonte: Elaborado por Durham (2003, p. 9) por meio dos dados do Censo e Sinopse Estatísticas do Ensino Superior – MEC.

Os dados na Tabela 1 evidenciam que, a partir da década de 1960, houve um crescente número de matrículas no ensino superior, com ênfase a partir de 1965. No entanto, ao verificar o intervalo entre as décadas de 1960 e 1980, observou-se que o número de matrículas no ensino superior passou de 95.691, em 1960, para 1.377.286, em 1980, sendo esse último ainda mais significativo. É relevante apontar que, da mesma forma que o ensino superior público se expande em números de matrículas, o setor privado também o faz, tornando-se protagonista a partir de 1970, quando assume a liderança. Isso demonstra que,

mesmo havendo a expansão das universidades públicas, esta não foi suficiente para atender à demanda existente, abrindo brecha para a participação do ensino privado, que também cresceu exponencialmente nas décadas seguintes à reforma universitária, em 1968.

Conclui-se, portanto, que a reforma universitária de 1968 foi uma resposta da ditadura militar às pressões sociais em torno da educação superior, bem como aos interesses econômicos que se colocavam para o Brasil naquele momento. O que se presenciou foi a expansão das universidades de maneira tecnocrática, alinhando-se aos interesses capitalistas, por meio da adoção do modelo norte-americano de modernização, caracterizado por universidades mais produtivas.

Ao final do regime autoritário, as universidades públicas tornaram-se instituições de destaque, caracterizadas pela expansão da pós-graduação, pela criação de institutos consolidados e pelo aumento significativo do número de vagas (Minto, 2006). No entanto, essas oportunidades foram majoritariamente acessadas por pessoas das camadas privilegiadas da sociedade, revelando uma disparidade preocupante. Em paralelo, houve a expansão do setor privado, que se expandiu com viés nitidamente mercadológico, oferecendo ensino à grande massa da população, numa perspectiva de menor custo e maior acesso, simplificando o conteúdo e dissociando da pesquisa.

Cabe salientar que a reforma universitária de 1968, apesar de trazer mudanças institucionais e organizacionais ao ensino superior, não alterou o padrão de dependência em relação ao capital internacional e, por isso, é caracterizada por Fernandes (1979) como uma reforma “consentida”, pois apesar das mudanças conduzidas pelas classes dominantes no país, a reforma universitária foi consentida pelo capital.

A Reforma Universitária de 1968 teve um impacto profundo e contraditório na educação superior no Brasil. Ainda que seja considerada como um marco na modernização desse nível de ensino, também evidenciou a manutenção das desigualdades no acesso. Tal reforma ainda foi responsável por moldar o sistema universitário e é considerada como ponto de partida para o processo de privatização e mercantilização da educação superior que se verá nas décadas seguintes.

1.2 Reforma do Estado e educação superior na década de 1990

Na década de 1990, a educação superior passou por profundas alterações, resultantes das reformas orientadas pela política neoliberal. A transição para esse cenário se deu a partir da década de 1980, em que houve o acirramento da crise política decorrente de um gradual

processo de redemocratização do país, declínio da repressão, seguido pela eleição presidencial em 1985, culminando na promulgação da nova Constituição Federal em 1988.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco no processo de redemocratização do Brasil, consolidando princípios democráticos após anos de ditadura militar. Em relação à educação, a constituição trouxe importantes avanços ao reconhecer a educação como um direito de todos e um dever do Estado (Brasil, 1988).

No campo da educação superior, a nova constituição também estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, consagrou a autonomia universitária, a garantia da gratuidade nos estabelecimentos oficiais, o ingresso de servidores por concurso público e o regime jurídico único, bem como foi estabelecido orçamento para as universidades (Saviani, 2010). Mesmo que o ensino superior já fosse oferecido de modo gratuito nas instituições públicas, foi a partir da nova Constituição Federal que ele passou a ser entendido como um direito. Embora as mudanças apresentassem avanços significativos em relação ao período anterior, os anos seguintes foram caracterizados por uma série de desafios políticos e econômicos. O país enfrentou uma inflação descontrolada e uma instabilidade econômica que criou a necessidade implantar reformas estruturais.

Com o objetivo de enfrentar tais problemas, o governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) implementou uma série de medidas neoliberais¹³, incluindo a abertura comercial, a privatizações de empresas estatais, a redução do papel do Estado na economia, a redução do quadro de funcionários públicos, a desindexação da economia, o confisco de ativos financeiros em casos específicos e o congelamento de preços e salários (Martuscelli, 2012). Tais medidas fizeram parte do Plano Collor, criado em 1990, responsável por implantar políticas de austeridade e liberalização econômica resultando numa crise financeira e social, com altos índices de desemprego e queda no padrão de vida de muitos brasileiros. Isso ocasionou o impeachment de Collor em 1992 e desencadeou o aprofundamento das políticas neoliberais, que impactaram significativamente as políticas para a educação superior nos anos que se seguiram.

¹³ O neoliberalismo surgiu como uma evolução do liberalismo tradicional, consolidando-se em outros países durante as décadas de 1970 e 1980, principalmente na Europa e na América do Norte, em meio ao desenvolvimento do capitalismo. Ele representa uma resposta teórica e política à intervenção estatal e ao modelo de bem-estar social. O neoliberalismo preconiza a liberdade dos mercados, a privatização de empresas estatais e a promoção da competição como forma de alcançar eficiência econômica (Minto, 2006). Essa estratégia, frequentemente vinculada ao livre mercado e à redução da intervenção regulatória estatal, procura promover o desenvolvimento econômico por meio da iniciativa privada.

Após a estabilização financeira do país liderada pelo vice-presidente Itamar Franco, o então ministro da fazenda do seu governo, Fernando Henrique Cardoso (FHC), recebeu forte incentivo e apoio popular para concorrer à Presidência da República, decorrente do sucesso da implementação do Plano Real, que conteve um dos principais problemas à época, a hiperinflação. Em 1995, ele foi eleito e assumiu o cargo presidencial, sendo reeleito para um novo mandato em 1998 que durou até 2002 (Minto, 2006).

Com base na necessidade de reorganização política, econômica e social, o Governo FHC criou, em 1995, com a gestão de José Carlos Bresser Pereira, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que tinha como objetivo desenvolver uma reforma na administração pública e aplicar métodos de uma gestão moderna ao Estado, atualizando as práticas e abordagens de gestão pública neoliberal, sob os critérios do mercado.

Para o Governo FHC, a Reforma do Estado seria instrumento imprescindível para consolidar a estabilização e o crescimento da economia sob a perspectiva de administração pública gerencial, capaz de enxugar a máquina pública para obter um Estado mínimo.

O plano da “reforma” busca implementar um ajuste fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado (com abertura comercial e privatizações), acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade, uma inovação dos instrumentos de política social e um aumento da eficiência do Estado. [...] Já na esfera administrativa, a “reforma” prevê a superação do patrimonialismo e da burocracia pela perspectiva gerencial (Ramos, 2016, p. 28).

O Estado gerencial possuía a finalidade de conferir eficiência ao desenvolvimento nacional, atendendo às diretrizes neoliberais que estavam sendo implantadas em nível mundial, incorporando a ideologia de mercado. Tais diretrizes atendiam às recomendações internacionais, sobretudo as do Consenso de Washington de 1989¹⁴, por meio de organizações mundiais, e visava promover os princípios do neoliberalismo como uma resposta às crises e à pobreza nos países de capitalismo periférico, especialmente na América Latina.

As recomendações desses órgãos estavam ligadas à integração econômica internacional, por meio da liberalização de mercados e da privatização de empresas estatais e o incentivo “ao ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação do

¹⁴ O Consenso de Washington foi um encontro realizado em 1989, que resultou em uma série de medidas econômicas direcionadas aos países emergentes da América Latina, bem como em recomendações internacionais. Essas medidas objetivaram impulsionar a conduta econômica neoliberal e o enfrentamento da crise do endividamento externo e da hiperinflação nessas nações através da disciplina fiscal, da reorganização dos gastos públicos e do aumento da abertura econômica. O conjunto de políticas adotadas pelo Governo FHC também foi influenciado por instituições como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, entre outras. Estes direcionavam a construção de políticas educacionais para os Estados em desenvolvimento (Minto, 2006).

setor financeiro, liberação do comércio, incentivo ao investimento externo, reforma do sistema de previdência/seguridade social e reforma do mercado de trabalho” (Silva Jr.; Sguissardi, 1999, p. 27). Tais recomendações encontraram apoio político ideológico de empresários e parlamentares brasileiros e provocaram uma reestruturação da educação superior, o que incidiu na postura retraída do papel do Estado com a diversificação e a diferenciação no financiamento do sistema público e com a política de expansão via educação privada.

Os países que não se comprometessem com esses princípios enfrentariam obstáculos para atrair investimentos e ajuda internacional de organizações globais. Apesar da justificativa para a adoção das recomendações, tornou-se evidente, com o passar do tempo, que a expansão dos princípios neoliberais intensificou as disparidades econômicas e sociais.

Atendendo às recomendações do Consenso de Washington, o ministro Bresser Pereira elencou as principais metas para a Reforma do Estado, que se concentravam na flexibilização do aparelho estatal e na sua descentralização no plano social (Silva Jr.; Sguissardi, 1999). Para conduzir as Reforma do Estado, eram essenciais a:

[...] descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não estatal. Essa última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema de previdência. Para isso a ideia é de criar possibilidades dessas entidades serem transformadas em “organizações sociais” (Bresser Pereira, 1995, *apud* Silva Jr.; Sguissardi, 1999, p. 34).

As concepções de descentralização e flexibilização para a Reforma do Estado, sob a influência neoliberal, reforçavam a ideia de privatização e impulsionavam a criação de um setor público não estatal como principal meio de prestação de serviços, os quais, dessa forma, não dependeriam da intervenção direta do Estado, apenas de seu financiamento. Isso fica evidente no trecho acima apontado, em que Bresser Pereira expõe seu entendimento sobre como deveria ser conduzida a Reforma do Estado e como a descentralização e flexibilização seriam colocadas em prática.

Tais medidas, ao serem efetivadas, acarretaram a diminuição dos investimentos em diversas áreas, tais como saúde, educação e assistência social, culminando no que seria entendido como Política de Estado Mínimo. Ou seja, essa escolha político-ideológica se orientou em “construir um Estado que fosse adequado às necessidades do processo mundializado de acumulação de capital” (Minto, 2006, p. 232).

Somou-se a isso a narrativa dos meios de comunicação que desqualificavam os serviços públicos em oposição ao setor privado e individual, colocando o Estado como oneroso e mau gestor dos recursos, corroborando a ideia da necessidade de reforma estatal. Minto (2006) acrescenta que essa onda midiática, que tecia críticas aos serviços públicos, ampliou o marketing do setor privado para seus produtos e serviços, atraentes ao público consumidor. No âmbito da educação superior, o setor privado se aproveitou ainda mais da pretensa incapacidade do setor público para atender à população que demandava esse nível de ensino.

Havia, também, constantes críticas às universidades por parte da classe conservadora que, tendo como alvo os seus interesses imediatos, estava centrada em subordinar a educação superior aos interesses de uma “economia mundializada e incapaz de autodeterminar-se, de desenvolver-se autonomamente” (Minto, 2006, p. 140). Esse pensamento foi endossado pelo ministro Bresser em seus discursos.

O ministro Bresser Pereira enaltecia as qualidades do setor privado¹⁵ ao apontar que os serviços do Estado deveriam se assemelhar na eficiência e agilidade daquele setor e, para alcançar isso, seria necessária uma “forma de organização administrativa mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta”, que se apoiaria nas denominadas organizações sociais (Silva Jr.; Sguissardi, 1999, p. 32). Além dessas, ele propunha a criação de agências executivas e a profissionalização dos servidores para o núcleo burocrático do Estado.

As organizações sociais seriam organizações públicas não estatais, mais especificamente fundações de direito privado, sem fins lucrativos, que atuariam em parceria com o Estado por meio de contrato de gestão para a prestação de serviços de interesse público nas áreas de educação, saúde, cultura, entre outras e, portanto, poderiam fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal (Silva Jr.; Sguissardi, 1999), sendo ainda responsáveis por apresentar resultados mais eficientes e atender à demanda social de forma mais ágil. Ou seja, o governo poderia contratar as instituições privadas para fornecer serviços

¹⁵ No Governo FHC houve um intenso processo de privatização, em que o Estado transferiu ao setor privado a exploração lucrativa de indústrias e serviços como transportes, telecomunicações, distribuição de energia, saneamento básico, bancos e, em destaque, saúde e educação. “Foi sob seu governo que foram implementadas a contrarreforma trabalhista, que muito contribuiu para fortalecer o poder dos empresários nas negociações e para o aumento da informalidade laboral e do subemprego; a contrarreforma da previdência, que foi direcionada para os trabalhadores do setor privado; a privatização de bancos, de empresas de água e luz, de serviços educacionais e de saúde e do petróleo, que deixou de ser 100% estatal após o governo derrotar o forte movimento dos petroleiros em 1995; assim como deu prosseguimento e ampliou a política de abertura econômica, iniciada por Collor” (Martuscelli, 2019, p. 6).

via contratos de gestão, havendo financiamento público para custear as operações realizadas por instituições privadas.

No entanto, tais propostas encontrariam obstáculos na **rigidez burocrática** colocada pela Constituição Federal de 1988 e, para sua realização, seria necessária alteração na flexibilização da administração e mudança do sistema de previdência do funcionalismo. Assim, seria “permitido a existência de mais de um regime jurídico dentro do Estado, mantendo o regime jurídico estatutário apenas para funcionários que exerçam funções no núcleo burocrático do Estado” (Silva Jr.; Sguissardi, 1999, p. 33).

Essas e outras metas foram incorporadas ao Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Mare, publicado em novembro de 1995, e provocaram grandes alterações políticas e econômicas no país. No plano, “a educação foi colocada no âmbito das atividades ‘não exclusivas de Estado’, aquelas que, pressupostamente, podem ser transferidas e melhor executadas (do ponto de vista econômico) pelo setor ‘público não estatal’” (Minto, 2006, p. 233). Isso reconfigurou a sociedade civil, ao passo que as ONGs foram instituídas como interlocutoras preferenciais do governo, transferindo as responsabilidades do Estado e os direitos sociais do cidadão para a sociedade civil, ainda que o controle fosse centralizado no Poder Executivo Federal. Surgia, assim, um novo paradigma de políticas públicas: “as políticas públicas de oferta, a serem executadas na sociedade civil, em geral pelas ONGs” (Silva Jr.; Sguissardi, 2005, p. 8).

Nesse processo, equivocadamente, as instituições de ensino tradicionais organizavam-se voluntariamente sob uma nova forma jurídica (as organizações sociais), que celebrariam “contratos de gestão” com o Estado. Este último, por sua vez, reduziria o seu papel de prestador direto de serviços, mas manteria o papel de regulador, provedor e promotor destes (Minto, 2006, p. 233).

O autor acrescenta que, na proposta de organizações sociais na oferta de educação superior, o setor público atuaria meramente como um catalisador dos interesses privados, já que, ao subsidiar parte do ensino superior, transformaria uma atividade geralmente dispendiosa e pouco lucrativa, como tradicionalmente fora organizada, em algo lucrativo e susceptível à exploração pelo capital.

A ideia de transferir a responsabilidade educacional para entidades não estatais anuncia uma maior fragmentação do sistema educacional, dificultando a garantia de qualidade e equidade no acesso à educação e demonstra o reduzido papel do Estado (Estado Mínimo), já que abre espaço para interesses privados desalinhados com a garantia de direitos universais.

Diante do exposto, o que se verá no âmbito do Mare, no que diz respeito ao ensino superior, serão políticas implementadas com vistas ao favorecimento do ingresso de capital

privado, levando à “mercantilização” desse nível de ensino e ao aprofundamento das desigualdades sociais (Sguissardi, 2015a). Além disso, a ênfase excessiva na eficiência administrativa e a busca por parcerias público-privadas será refletida na postura do Estado, que vai transferir a responsabilidade ao setor privado, criando, assim, uma maior dependência de interesses comerciais na formulação e implementação das políticas educacionais, colocando em prática uma política ajustada aos ditames do capital financeiro internacional.

1.2.1 As políticas de reformas na educação superior no Brasil de 1990 a 2002

No contexto da reforma do Estado, no âmbito do Mare, também se desenvolveu a reforma para o ensino superior, sob o comando do economista nomeado ministro da educação, Paulo Renato Souza. A educação, assim, passa a ser vista por sua importância econômica na “base do novo estilo de desenvolvimento” (Cunha, 2003, p. 39) e inicia um processo de alinhamento à Reforma do Estado e seu projeto político nacional, junto à nova ordem mundial. Para isso, seria crucial priorizar a capacitação adequada de recursos humanos, visando à maior modernização do país, o que implicava na necessidade imediata de adquirir competência no âmbito tecnológico, visando a preparação do país para a liberalização econômica e sua posterior inserção no cenário globalizado. A importância da formação de um corpo técnico competente capaz de atender às necessidades do processo de desenvolvimento era fundamental (Corbucci, 2004).

Nesse sentido, é atribuída à universidade a tarefa de sustentar científica e tecnologicamente a qualidade do “ensino básico, secundário e técnico e a qualificação geral da população”. Para alcançar isso, a proposta afirmava a necessidade do estabelecimento de “parcerias entre o governo e os setores privados, entre universidade e indústria tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico” (Cunha, 2003, p. 39). Notou-se, então, nitidamente a abertura do governo ao setor privado mercantil ao enunciar seu interesse em firmar colaborações.

Assim, as políticas educacionais nos anos de 1990 passaram a ser vistas como essenciais no âmbito do Mare, pois foram associadas a um projeto e a uma política mais ampla, e implantadas com base nas políticas executadas pelo MEC, especificamente através de normativas associadas à área econômica.

Para o novo governo, o ensino superior deveria promover uma “revolução administrativa” com o objetivo de obter uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa (Cunha, 2003). Assim, em decorrência da Reforma do Estado, aliada aos interesses de mercado, deveria haver também uma reforma para o ensino superior.

No entanto, diferentemente do que se pode associar, a reforma foi executada, segundo Minto (2006), de maneira fragmentada, por meio de normas e legislações que compuseram o bojo de transformações na educação superior brasileira no decorrer dos anos da década de 1990.

No âmbito do MEC, a primeira e principal ação para a construção da reforma universitária foi a promulgação da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que expressa, na visão de Minto (2006), a lógica de reestruturação da educação superior para aquele período. A tramitação da nova LDB no congresso foi tumultuada devido às disputas políticas e distintos interesses dos setores ligados à educação. O objetivo governista era aprovar uma lei que estabelecesse uma “adequada moldura jurídica” para uma educação nacional que estivesse de acordo com os anseios da Reforma do Estado, da modernização da economia e do ajuste fiscal (Silva Jr.; Sguissardi, 1999, p. 54). A sua construção estava ligada diretamente aos interesses financeiros do setor privado que tinham a educação como um mercado a se expandir.

A implementação da nova LDB marcou a consolidação de um projeto hegemônico que enfatizava o aspecto comercial da educação, com impactos visíveis em todos os níveis de ensino. Para Cunha (2003), a LDB se estabeleceu como uma ferramenta voltada para satisfazer às demandas do capital, que buscavam um modelo educacional alinhado aos princípios neoliberais, orientados para a privatização.

Atendendo aos interesses que a moldaram, a LDB de 1996 introduziu significativas alterações para o ensino superior no Brasil ao direcionar como se daria a organização e a estruturação da educação no país. No entanto, a nova legislação mostrou-se insuficiente em relação às propostas e revelou-se, portanto, uma lei “minimalista” (Cunha, 2003, p. 40). E, ao omitir aspectos fundamentais para a organização do ensino superior, abriu caminho para que o ensino fosse regulamentado por legislações fragmentadas, moldando “no varejo” a reforma universitária (Cunha, 2003, p. 40). A LDB “minimalista” e as legislações fragmentadas colaboraram para o incentivo à participação do setor privado de educação como será possível verificar no decorrer do texto.

A fim de regulamentar o que estava previsto na LDB, outras normativas (portarias, decretos) foram construídas, como os decretos nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, nº 2.207, de 15 de abril de 1997, e nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Como parte da reforma universitária que estava em andamento, também se destaca a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (que dispunha sobre os procedimentos para composição de membros das Câmaras do Conselho Nacional de Educação etc.), que, embora tenha sido promulgada em 1995, daria suporte às políticas educacionais desenvolvidas pós-LDB de 1996.

Partindo do conteúdo desses marcos legais, apresentar-se-ão, a seguir, as ideias centrais que deram sustentação à reforma universitária, dentre elas: autonomia universitária (concepção que interfere na gestão das Ifes), centralidade na avaliação institucional, diversificação de financiamento e diferenciação do modelo de ensino superior.

No que diz respeito à autonomia universitária, já prevista na Constituição Federal de 1988, na LDB, há uma reinterpretação sob a perspectiva neoliberal, com ênfase na administração financeira das universidades, o que resultou em um distanciamento do Estado (Corbucci, 2004). A autonomia, nesses moldes, estava condicionada ao desempenho das universidades públicas no uso do montante de verbas que viessem a receber, e seu papel era reduzido ao mero gerenciamento de receitas e despesas e à livre captação privada de recursos, forçando as universidades a buscar fontes alternativas de financiamento para cobrir suas despesas operacionais.

Para Cunha (2003), a autonomia, nessa perspectiva, não se efetivou na prática, tornando-se uma autonomia relativa, já que as universidades estavam submetidas a uma gama de regulamentos que cerceavam suas administrações. Como resultado, as instituições federais de ensino superior tornavam-se cada vez mais dependentes de recursos orçamentários públicos que, progressivamente, tendiam a diminuir, criando incertezas e impactos na gestão das universidades. Além disso, a autonomia também foi estendida a outras “instituições que comprovassem alta qualificação para o ensino ou pesquisa, constatada avaliação pelo Poder Público” (Cunha, 2003, p. 41). A nova LDB possibilitou às instituições privadas autonomia para estabelecer e encerrar cursos, bem como para determinar a quantidade de vagas para cada um, aspectos cruciais para alinhá-las com as demandas do mercado.

A LDB também estabeleceu normas para o reconhecimento, credenciamento e avaliação das instituições de ensino superior, que passaram a ser realizadas pelo poder público, visando garantir a qualidade do ensino, determinando periodicidade na execução dessas ações e comprometendo a autonomia das universidades ou o desc credenciamento de instituições em caso de avaliações negativas. Cury (1988) chama a atenção para o fato de que a LDB “parece orientar os sistemas no sentido de mostrar a educação inclusive como produto, insistindo na noção de qualidade e de excelência. O que aponta para a dimensão do cidadão também enquanto consumidor” (Cury, 1988, *apud* Minto, 2006, p. 153).

Essa ênfase na dimensão do cidadão como consumidor perpassará as políticas desenvolvidas para o ensino superior nos anos de 1990 e trará impactos na democratização do acesso ao ensino, ao passo que o indivíduo passa a ser visto como consumidor e não como sujeito de direito.

Ainda sobre a avaliação institucional, destacou-se a promulgação da Lei nº 9.131, de 24 de dezembro de 1995, que previa avaliações periódicas das instituições e cursos de ensino superior. No entanto, foi apenas com o Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, que os procedimentos dessas avaliações foram regulamentados por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como Provão. Esse exame foi criado com o propósito de avaliar a qualidade dos cursos de graduação no Brasil, tanto em instituições públicas quanto privadas, como parte de uma iniciativa do Ministério da Educação para monitorar o ensino superior no país (Cunha, 2003).

Desde o início, esse método de avaliação encontrou resistência por parte de estudantes e de instituições privadas, que se opuseram, em uma estratégia deliberada por parte dessas últimas para “não expor o baixo desempenho dos seus estudantes, comparativamente com os do setor público” (Cunha, 2003, p. 52). A tática de avaliar os cursos por meio do Provão deslocava o foco da avaliação do ensino superior e seu processo educativo amplo para a dimensão individual, já que seria obrigatório a todos os estudantes e estes representariam os resultados da instituição, estabelecendo-se o ranqueamento das Instituições de Ensino Superior (IES).

Ainda sobre a Lei nº 9.131, esta também previa a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) em substituição ao Conselho Federal de Educação (CFE). O CNE tinha, dentre outras funções, a de instituir avaliações periódicas nas instituições e nos cursos superiores, referendar o reconhecimento de cursos, a criação de instituições de ensino superior e o credenciamento das universidades, assim como de realizar a última etapa na avaliação das instituições visando credenciamento (Cunha, 2003). O processo de avaliação das instituições chegava até a Câmara de Educação Superior, a qual competia analisar e emitir parecer sobre os resultados das avaliações.

Muito embora o CNE tivesse objetivos determinados, acabou se tornando um grupo voltado para a defesa da privatização do ensino. Internamente, havia intenso debate e disputas de interesses e o conselho se mostrou permeável ao privatismo, uma vez que havia barganha nas nomeações para sua composição, que favoreciam a presença de grupos privatistas (Cunha, 2003). Com a extinção do CFE e a instituição do CNE, o MEC passou a ter maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino superior ao assumir funções deliberativas.

O objetivo principal dessa medida foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar a participação da rede federal e, conseqüentemente, dos gastos da união. Para tanto, foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do CNE. Com isso, favoreceu-se consideravelmente a expansão desse nível de ensino, por intermédio da iniciativa privada (Corbucci, 2004, p. 682).

Ao acelerar o processo de reconhecimento e credenciamento de instituições privadas, revela-se a estratégia de expansão do acesso ao ensino superior por meio de incentivo ao crescimento do setor privado, refletindo uma mudança na dinâmica e no financiamento da educação superior no país. Desse modo, o modelo de avaliação estabelecido se colocou a serviço da configuração de um pretendido padrão de educação, que serviu a uma concepção alinhada aos interesses do capital.

No que diz respeito ao modelo de educação superior projetado, dois decretos se destacam, são eles: o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto 1997, com algumas alterações. Este regulamentou o Sistema Federal de Educação, ao normatizar as atribuições das instituições superiores privadas de ensino, e determinou a organização das IES em cinco modalidades: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores¹⁶.

Para Cunha (2003), a novidade eram os centros universitários que, no discurso reformista oficial, ocupavam o lugar de universidades de ensino, contrapondo à universidade de pesquisa, esta, universidade plenamente constituída. Os centros universitários privados, portanto, seriam responsáveis pela “democratização do ensino superior”, com absorção da demanda das classes populares e com um baixo custo, enquanto a pesquisa seria realizada nas universidades de excelência que, a partir de então, receberiam cada vez menos recursos públicos e teriam de captar recursos privados.

Essa flexibilização rompe com a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão como parâmetro básico para o ensino superior, restringindo a educação à função de ensino, e a naturalizando como serviço. Sobre isso, Sguissardi (2004) aponta que:

O binômio diferenciação-diversificação integra o discurso e a prática das políticas e reformas da educação superior no Brasil. Na diferenciação institucional, as políticas educacionais em curso, diante do discurso da incapacidade de absorver toda a demanda para a educação superior, recomendam o estabelecimento oficial da dualidade institucional universidade de pesquisa- que associaria ensino- pesquisa-extensão- e universidades de ensino, representadas pela IES não universitárias, das quais não se exige o vínculo ensino-pesquisa-extensão, posto que centradas especialmente nas atividades de ensino. Quanto à diversificação das fontes de financiamento, essas políticas recomendam que o Estado, enfraquecido pelo déficit público, gradativamente se afaste da manutenção desse nível de ensino. Responderia a “tese” de que a educação, principalmente a superior, seria um serviço público não exclusivo do Estado e competitivo, disso resultando a proposta (mais que recomendação) constante no Plano Diretor da Reforma do atual governo de transformação das instituições federais de ensino superior (IFES) em organizações

¹⁶ O Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, instituiu uma nova organização para as instituições de ensino superior, classificando-as em: I - faculdades; II - centros universitários; e III – universidades.

sociais, além das propostas de transformações do MEC de nova matriz de financiamento e de autonomia da IFES – incluindo os contratos de gestão—até a retomada, no Executivo e no legislativo, da bandeira do ensino pago no ensino superior público (Sguissardi, 2004, p. 41).

Portanto, a educação superior no Brasil, ao flexibilizar a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, acaba por promover a expansão do ensino superior, impulsionada pelo objetivo de agilizar a formação acadêmica e privatizar esse segmento educacional. Essa estratégia veio sob a justificativa de democratização do acesso ao ensino, porém, é notório seu real objetivo, dada a qualidade da formação que se pretendia oferecer, uma formação mercadologicamente orientada e com favorecimento ao setor privado. Somou-se a isso o déficit de investimento público às universidades públicas como estratégia de enfraquecimento destas, com vistas a retomar a discussão do ensino superior pago.

Minto (2006) acrescenta que o binômio diversificação-diferenciação revela um caráter privatizante contido nas propostas de fim do modelo de ensino superior.

O desprezo para com as funções tradicionais da universidade explica-se, em grande medida, pela alteração de sua relação com o grande capital, cujo espaço de atuação no campo educacional prescinde dessa necessidade e também novos mecanismos de financiamento (supostamente “desonerando” o setor público) que favorecem a “iniciativa privada” e o “mercado”, numa relação que enseja o movimento de mercantilização do saber e do ensino (Minto, 2006, p. 245).

As estratégias políticas adotadas no Governo FHC para o enfraquecimento das universidades federais visaram à redução do financiamento do Estado, impulsionando a privatização, promovendo fontes alternativas de financiamento e parcerias público-privadas¹⁷. O profundo corte orçamentário gerou impactos nas Ifes, desde o achatamento salarial dos servidores até o corte de recursos para o funcionamento e a infraestrutura física e tecnológica. As Ifes tinham um desafio, fazer gestão do pouco recurso público, que diminuía gradativamente, e buscar outras fontes de recursos para se sustentar.

Essa redução de recursos e o estímulo ao setor privado representam as duas vertentes do processo de desresponsabilização por parte do Estado. Sguissardi (2015a) aponta que esse foi o início do “quase desmonte do setor federal da educação superior, congelando os recursos financeiros e salários e não criando nenhuma instituição federal de ensino superior ao longo de dois mandatos presidenciais” (Sguissardi, 2015a, p. 873).

¹⁷ As universidades públicas foram incentivadas a buscar ativamente financiamento privado através de doações, patrocínios corporativos e parcerias com a indústria. Isso, muitas vezes, resultou em uma ênfase crescente na pesquisa, financiada pelo setor privado e nas atividades lucrativas. “A prestação de serviços, a comercialização de bens e os projetos de cooperação foram bastante utilizadas por essas instituições na geração de receitas” (Corbucci, 2004, p. 688).

Ainda sobre o Decreto nº 2.306/97, Cunha (2003, p. 53) aponta que modifica o sistema de ensino superior no que diz respeito “à fronteira entre a esfera pública e privada”, pois chancela a efetiva constituição de IES com fins lucrativos. Sguissardi (2015a, p. 874) complementa que o decreto foi responsável por legalizar o “negócio mercantil na educação”, prevendo no art. 7º que:

As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem equiparados seus mantenedores e administradores aos comerciantes em nome individual (Brasil, 1997, *apud*, Sguissardi, 2015a, p. 874).

O Decreto nº 2.306/97 estabelecia critérios para diferenciar as entidades com fins lucrativos¹⁸ das sem fins lucrativos na oferta de ensino superior, e passou a revogar a isenção fiscal das entidades mantenedoras que fizessem a opção pelo regime de sociedades mercantis em vez de sociedades sem fins lucrativos. Como resultado, essas entidades passaram a ser tributadas em impostos e contribuições, assim como demais setores do campo econômico.

A publicação dos decretos em 1997 desencadeou um movimento sem precedentes de alterações nos estatutos e na gestão administrativa das instituições de ensino superior privadas. Para Corbucci (2004), a partir desse momento, o MEC transferiu a responsabilidade pela expansão do ensino superior para o setor privado, o que foi claramente observado pela substancial ampliação da participação dessa instância na oferta de vagas. Somou-se a isso o fato de ter havido a diminuição gradual do financiamento direcionado ao ensino superior estatal, ocasionando uma queda expressiva no número de matrículas em instituições públicas. A partir de 1997, há um “esvaziamento do polo social público do Estado e o fortalecimento do polo privado mercantil” com a liberação do campo educacional superior para o mercado (Sguissardi, 2015a, p. 873).

1.2.2 Expansão do ensino superior dos anos 1990 a 2002

Durante a década de 1990, assistiu-se a um crescimento significativo do ensino superior no Brasil, principalmente no setor privado, que passou a protagonizar a cena educacional nesse período, superando o crescimento das instituições públicas. Contribuíram

¹⁸ Ainda que as instituições “livres” ou privadas de ensino superior existissem desde o início da república, a possibilidades de criação de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas sem fins lucrativos ou privadas particulares com fins lucrativos foram reconhecidas a partir da Constituição Federal de 1988, desde que fossem autorizadas e avaliadas pelo poder público. Até então, a maioria das IES privadas eram formadas por IES privadas confessionais, comunitárias ou filantrópicas e possuíam estrutura legal e estatutária sem fins lucrativos (Rodrigues, 2016).

para esse cenário as políticas governamentais, como a redução do financiamento estatal para as universidades públicas e a promoção de parcerias público-privadas.

Diante disso, apresentar-se-ão abaixo os dados sobre a expansão do ensino superior, com base nas matrículas realizadas no período de 1990 a 2002:

TABELA 2 – Matrículas presenciais em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro de 1990 a 2002

Público			Privado		Total
Ano	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número
1990	578.625	37,6%	961.455	62,4%	1.540.080
1995	700.540	39,8%	1.059.163	60,2%	1.759.703
2000	887.026	32,9%	1.807.219	67,1%	2.694.245
2001	939.225	31%	2.091.529	69%	3.039.754
2002	1.051.655	30,2%	2.428.258	69,8%	3.479.913

Fonte: Elaborado por Durham (2003, p. 9) e por Minto (2006, p. 181), com base nos dados do Censo e Sinopse Estatísticas do Ensino Superior.

Ao longo da década de 1990, houve um crescimento contínuo no número de matrículas em ambas as modalidades de ensino superior, com predominância maior nas instituições privadas. A partir de 1995, percebe-se um aumento expressivo nas matrículas em ambos os setores, com o ensino superior público representando 39,8% e o privado 60,2% do total, perpetuando, nos anos seguintes, a mesma tendência de crescimento nos dois setores. Em 2002, o ensino superior público registrou 1.051.655 matrículas, representando 35,9% do total, enquanto o privado registrou 2.428.258 matrículas, representando 64,1%.

O aumento no domínio privado da educação superior também se deu na quantidade de instituições, sobretudo entre os anos de 1995 e 2002. Em 1995, a quantidade de IES públicas era de 210, enquanto as IES privadas eram 684. No entanto, em 2002 o aumento quantitativo se deu de maneira exclusiva no setor privado, que saltou de 684 para 1.442 no intervalo de oito anos, na Gestão FHC (Minto, 2006).

Como observou-se, a ampliação do acesso ao ensino superior ocorreu via privatização do ensino público de ensino, financiamento público de instituições privadas ou ampliação do ensino superior privado, e todo esse cenário é resultado do potencial lucrativo que representava a educação superior para o capital. A expansão, de maneira geral, deu-se com o intuito de formar uma força de trabalho qualificada que atendesse às demandas do sistema econômico, enquanto também buscava promover a coesão social por meio de maior acesso da população ao ensino superior (Ramos, 2016).

Como resultado, o ensino superior privado tornou-se uma opção cada vez mais acessível para os estudantes brasileiros.

A expansão deste segmento do setor privado que podemos chamar de empresarial se orientou para a satisfação dos componentes mais imediatos da demanda social, que consiste na obtenção do diploma. Esta tendência é reforçada no Brasil por uma longa tradição cartorial da sociedade brasileira, que associa diploma de ensino superior ao acesso a uma profissão regulamentada e assegura a seus portadores nichos privilegiados no mercado de trabalho. Neste contexto, podem ser lucrativos estabelecimentos de ensino nos quais a qualidade da formação oferecida é de importância secundária (Durham, 2003, p. 19).

A centralidade dada ao trabalho no Governo FHC assumiu variadas formas, ocupando discursos políticos e midiáticos. Os trabalhadores passaram, então, a individualmente buscar o perfil exigido para o mercado de trabalho, via educação. Porém, o sistema de vestibulares das universidades públicas, com suas provas concorridas e vagas limitadas, excluía muitos estudantes das camadas sociais menos favorecidas da sociedade. A falta de políticas eficazes para maior atendimento dessa demanda exacerbava ainda mais a desigualdade, perpetuando um ciclo de acesso restrito e de reprodução de privilégios.

Para Minto (2006), o crescimento do ensino superior na década de 1990 e no início dos anos 2000 atingiu níveis significativos, semelhantes aos registrados durante a Ditadura Militar. No entanto, esse crescimento não alterou sua antiga estrutura desigual, ao contrário, ampliou-a. O autor destaca que a lógica individualista de habilidades e competências para a empregabilidade, difundida em larga escala, deixou uma lacuna que favoreceu às reformas justamente pelo histórico de deficiência no atendimento à demanda social por educação superior. Para o autor:

Ao suposto elitismo da universidade pública estatal colocou-se como solução a “liberdade” de escolha, que, nos termos da reforma, só pode ser construída a partir da expansão do mercado educacional, no qual os indivíduos poderiam escolher a melhor opção e o melhor preço de uma educação entendida apenas como bem de consumo. A formação universitária dita tradicional teria perdido sua “eficácia”-sem nunca ter sido universalizada de fato-, enquanto a “sociedade do conhecimento”, “globalizada”, demandaria novos tipos de formação, supostamente adaptados aos novos tempos e às novas necessidades sociais (Minto, 2006, p. 267).

Ao passo que a educação superior foi transformada em mercadoria, sua função foi alterada, visando os interesses de mercado num contexto de capitalismo globalizado. Ao difundir a ideia de “liberdade” de escolha como solução para o presumido elitismo das universidades públicas, o Estado passa a introjetar a ideia de educação como bem de consumo, limitando o processo de formação universitária. Além disso, ao enfatizar a suposta inadequação da formação universitária tradicional, frente às demandas da “sociedade do conhecimento” globalizada, subjuga a educação superior pública em prol de uma visão utilitarista e imediatista da educação.

Enquanto isso, o ensino privado se consolidou como a alternativa para aqueles que enfrentavam dificuldades com a concorrência do vestibular. Assim, o setor privado, “ávido pela ‘clientela’ advinda do ensino médio e sem perspectivas de obter uma vaga na rede pública, expandiu sua oferta de vagas de modo abrupto: cerca de 180%, entre 1990 a 2002” (Minto, 2006, p. 190). Esse aumento evidenciou o ramo da educação como mercado em ascensão.

O setor educacional privado, com uma abordagem empresarial e guiado pela livre concorrência, fez com que um direito fundamental se tornasse um serviço de caráter individual, transformando os indivíduos em consumidores de serviços educacionais. Como resultado, a pretensa democratização do ensino superior continuou a depender cada vez mais do ensino privado massificado. No entanto, a ampliação das vagas no ensino privado não ofereceu garantia alguma de democratização (Martins, 2009).

Essa escolha político-ideológica durante o Governo FHC é, também, denominada de contrarreforma¹⁹ estatal. A contrarreforma da educação superior orientou-se pelo “pragmatismo e utilitarismo, modificando os referenciais de sua função social” (Ramos, 2016, p. 31). A contrarreforma nos anos de 1990 conseguiu, progressivamente, submeter a educação à lógica da produção mercantil, em consonância com os interesses do neoliberalismo. No entanto, ao contrário da Reforma Universitária de 1968, que foi imposta de maneira autocrática, a reforma nos anos de 1990 foi concebida por agências internacionais e implementada pelas vias democráticas sob a justificativa da democratização do acesso (Ramos, 2016).

Assistiu-se, nesse período, ao processo de privatização do Estado e a terceirização das políticas públicas, que estavam envoltas por concepções neoliberais que provocaram a mercantilização de direitos sociais, em destaque, da educação. O que se pretendeu foi um processo de privatização, a começar pelo acesso ao ensino superior, via instituições privadas, seguido de uma privatização interna que se daria via privatização das instituições públicas. Para Sguissardi (2015a), os passos jurídicos que foram dados na década de 1990, sobretudo com as normativas em 1997, abriram as portas para a mercantilização da educação superior no país e ultrapassará todos os mandatos presidenciais que se sucederem após esse período.

¹⁹ A expressão contrarreforma é utilizada para designar “um tipo de política estatal que visa reduzir ou suprimir as conquistas sociais dos movimentos operários e popular obtidas no período do chamado Estado de Bem Estar Social, no caso europeu ou estadunidense, ou do nacional-desenvolvimentismo, no caso dos países latino-americanos. Em síntese, o neoliberalismo não logra reformar o capitalismo para atender interesses das classes subalternas, o que nos leva a caracterizá-lo como uma contrarreforma” (Martuscelli, 2012, p. 22).

2. EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DO ACESSO À PERMANÊNCIA

Propõe-se, nesta seção, analisar as políticas para o ensino superior desenvolvidas entre os anos de 2003 e 2016, período marcado, predominantemente, por políticas expansionistas voltadas à democratização do ensino superior, tanto em âmbito público quanto privado. Nesse sentido, apresentar-se-á a conjuntura político-econômica e os distintos interesses sobre os quais se ergueu a proposta de expansão para a educação superior, tendo em vista que foi nesse cenário que também se desenvolveu, no âmbito público, o PNAES, objeto deste trabalho.

Assim, será apresentado, o histórico da assistência estudantil no Brasil, bem como a criação do PNAES, que representa um marco histórico na garantia da assistência estudantil como meio de ampliar as condições de permanência dos estudantes na educação superior pública federal, e está intimamente ligado às políticas expansionistas do período citado. De tal modo, faz-se necessário analisar as políticas desenvolvidas para o ensino superior no período em questão, como meio de compreender como se deu o acesso à educação superior e como foi construída a assistência estudantil no Brasil.

2.1 O contexto político e econômico dos anos de 2000 a 2016

No começo do século XXI, o ensino superior público enfrentava graves desafios, começando pela alta demanda por vagas em universidades públicas. No entanto, a infraestrutura e os recursos disponíveis não correspondiam com essa demanda, sobrecarregando as instituições e agravando ainda mais as dificuldades já presentes. Essas questões decorriam da política neoliberal implementada nas administrações de FHC, que teve um impacto significativo nas universidades federais.

Durante os dois mandatos de FHC, as Ifes enfrentaram um período de subfinanciamento, falta de recursos e congelamento de verbas para manutenção, infraestrutura e investimentos em pesquisa e ensino, o que culminou no sucateamento de diversas universidades. Ainda, vivenciavam uma conjuntura de poucos recursos para arcar com despesas básicas, como o pagamento de salários, contas de água e energia e implementação de melhorias estruturais e modernização dos *campi*.

No âmbito econômico, ao final da Gestão FHC, o país passava por um período de desvalorização da força de trabalho, precariedade dos postos de trabalho, desemprego e redução na renda média, o que desencadeou um aumento significativo do exército nacional de reserva e da desigualdade social (Carvalho, 2011).

No entanto, a partir da posse do novo Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, houve uma mudança nesse cenário por meio de alterações em vários setores. Ainda em 2003, o Ministério da Fazenda publicou um documento chamado *Política Econômica e Reformas Estruturais*, em que foram apresentadas as prioridades do governo para sua gestão. O documento expressava o compromisso com o “ajuste sustentável das contas públicas e realização de reformas retomando investimento do governo na infraestrutura e expansão dos gastos sociais” (Rodrigues, 2016, p. 66).

Essa conduta evidenciou o que Martuscelli (2019, p. 9) denomina de as primeiras “balizas para a emergência do social-liberalismo que no plano ideológico se situa entre o neoliberalismo ortodoxo, que faz apologia do livre mercado e sataniza o Estado, e a social-democracia, que aposta num ativismo estatal e faz duras críticas ao livre mercado”. Nessa conjuntura, viu-se emergir, num primeiro momento, um processo de “recuperação do salário-mínimo, de ampliação do emprego formal, que as negociações salariais começam a ter ganhos acima da inflação, que o BNDES começa a aplicar uma política não mais voltada para a privatização, mas para oferecer subsídios às empresas brasileiras” (Martuscelli, 2019, p. 9). Também foi nesse contexto que:

se viu um processo de elevação do salário-mínimo, de ampliação do emprego formal, de aumento das políticas de transferência de renda, de concretização de negociações salariais que permitiam ganhos efetivos acima da inflação, assim como a execução de políticas de subsídios para as “grandes campeãs”, empresas de grande porte, ganhando especial destaque aqui os recursos destinados à internacionalização das empresas brasileiras, a adoção de políticas de incentivo à construção civil, como o Minha Casa, Minha Vida, as obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que levou o governo a investir muitos recursos em obras de infraestrutura. Além disso, gradualmente o governo Lula foi reduzindo as taxas de juros Selic e as destinadas aos empréstimos de longo prazo, realizados pelo BNDES (TJLP), e criou uma série de institutos e universidades federais, produzindo a interiorização da educação superior pública no país (Martuscelli, 2019, p. 12).

As ações desenvolvidas no Governo Lula buscavam o crescimento econômico do país via desenvolvimento da infraestrutura e inclusão social, assim como a criação de institutos e universidades federais numa perspectiva de desenvolvimento educacional e formação de mão de obra qualificada para nova configuração econômica do país.

Silva e Gomes (2018) nomeiam essa postura político-econômica dos governos petistas, sobretudo do Governo Lula, como um “novo desenvolvimentismo”²⁰, pois buscavam

²⁰ Para as autoras, o novo desenvolvimentismo difere-se do velho desenvolvimentismo, pois “buscaria o crescimento na combinação entre exportações e fortalecimento do mercado interno, a política industrial seria subsidiária ou mesmo residual, [...] o papel do Estado se restringiria à coordenação e criação de oportunidades de investimento e na redução das desigualdades econômicas, com prioridade para a distribuição, não haveria

interromper a lógica liberalizante advinda do Governo FHC. No que diz respeito às propostas para a educação, o governo tinha como objetivo fortalecer o ensino público, principalmente as universidades federais, numa perspectiva de expansão e ampliação do acesso ao ensino superior, mas também buscava criar programas de incentivo à ampliação do acesso via setor privado, destacando aspectos contraditórios de suas premissas.

Quanto ao governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), nele foram testemunhados os primeiros sinais de esgotamento do modelo econômico de desenvolvimento adotado na gestão do Presidente Lula, o que desencadeou uma fase de desaceleração da economia brasileira. Na metade do seu primeiro mandato, a Presidenta Dilma enfrentou um profundo processo de instabilidade “inaugurado pelas pressões internacionais pelo aumento da taxa de juros, pela demissão de Guido Mantega do cargo de Ministro da Fazenda e também pelas manifestações de junho de 2013” (Martuscelli, 2019, p. 13). Essa última, num primeiro momento, mostrou-se como um movimento progressista que visava à redução das tarifas de transporte público, mas, posteriormente, deu espaço para a oposição de direita, que se organizou a fim de restaurar a ofensiva do neoliberalismo extremado (Martuscelli, 2019).

Já, durante o segundo mandato, foi aprofundada a política de reformas do neoliberalismo uma vez que o governo de Dilma Rousseff “diante da iminência de uma crise econômica, adotou uma política de austeridade fiscal e foi com isso perdendo apoio de sua base eleitoral, que passou a caracterizar seu governo como um estelionato eleitoral” (Martuscelli, 2019, p. 13). A implementação da austeridade fiscal contribuiu para o afastamento de sua base política, sobretudo dos setores da grande burguesia interna. Isso, aos poucos, desestabilizou o governo, que foi se fragilizando e perdendo força política (Martuscelli, 2019). Nesse contexto se desenvolveu o processo de golpe de Estado que destituiu Dilma Rousseff de seu mandato. O autor caracteriza esse processo em três aspectos:

Em primeiro lugar, estava em disputa a política econômica e social do governo. As forças de oposição de direita que deflagraram o golpe reivindicavam o fim das iniciativas de reforma do capitalismo neoliberal e o aprofundamento da política neoliberal ortodoxa, reforçando assim a hegemonia política da burguesia associada e do capital financeiro internacional. Em segundo lugar, o golpe comportou uma mudança institucional importante, na medida em que foi arquitetado por forças internas ao próprio Estado, especialmente pelo Judiciário e pelo Parlamento, daí podemos dizer que, do ponto de vista institucional, trata-se de um golpe jurídico-

complacência com a inflação; e os difíceis fiscais seriam rejeitados através de políticas fiscais responsáveis” (Soria, 2013, *apud* Silva; Gomes, 2018, p. 95). Ainda, acrescentam que, apesar de um “retorno” ao Estado interventor e desenvolvimentista, não se pode confundir com o antigo desenvolvimentismo, pois há diferenças importantes entre o novo e o velho. Quanto a esse último: “baseava o crescimento na substituição de importações, propunha um papel central do Estado na obtenção de poupança forçada e nos investimentos, colocava a centralidade da política industrial e no protecionismo comercial, seria flexível em relação a déficits orçamentários e na tolerância à inflação” (Soria, 2013, *apud* Silva; Gomes, 2018, p. 95).

parlamentar. Por fim, como todo golpe, foi realizado nesse episódio um trabalho de conspiração/usurpação do poder, que se valeu do uso casuístico de instrumentos legais para condenar uma presidente que não cometeu crime de responsabilidade algum. Diferentemente dos golpes militares que envolviam quebra dos regramentos constitucionais, agora estaríamos diante de um golpe que fez uso dos próprios mecanismos constitucionais, caracterizando-se assim como um golpe brando por sua aparente legalidade (Martuscelli, 2019, p. 16).

O Golpe de Estado, sofrido pela Presidenta Dilma, evidenciou-se como uma manipulação das regras democráticas, revelando a hegemonia política da burguesia associada e do capital financeiro internacional, e é denominado pelo autor como "golpe brando", pois não envolveu uma ruptura explícita com a Constituição Federal.

Apesar dos desafios políticos econômicos encontrados no mandato da Presidenta Dilma, no âmbito da educação superior deu continuidade aos direcionamentos políticos encaminhados durante o governo do Presidente Lula. Continuaram na agenda política as ações de construção e interiorização de universidades federais, bem como a implantação do Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), Programa de Bolsa Permanência (PBP) e o sistema de cotas sociais e raciais em universidades públicas, porém, gradativamente assistiu-se ao contingenciamento de recurso às universidades.

Antes de apresentar as políticas desenvolvidas para o ensino superior no período em questão (2003 a 2016), destaca-se que estas se deram com base nas orientações de organizações internacionais que, desde os anos anteriores, vinham influenciando a gestão política, econômica e social no país e, não diferentemente, continuariam a influenciar.

2.2 A influência do Banco Mundial nas políticas educacionais para o ensino superior no Brasil

Durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, organizações internacionais, como o BM²¹, produziram documentos e diretrizes que deram direcionamentos às políticas

²¹ O Banco Mundial é um dos principais organismos multilaterais internacionais de financiamento do desenvolvimento social e econômico e protagonizou grande atuação nas orientações das políticas de educação superior no Brasil. Foi constituído durante a Segunda Guerra Mundial, em Bretton Woods, em 1944, no bojo da reestruturação institucional capitalista. Segundo seu discurso oficial, a meta principal da ação do banco é reduzir a pobreza no mundo. “As prioridades do Banco são, dentre outras: investir nos países em desenvolvimento, em especial no que diz respeito à saúde e à educação; proteger o meio ambiente; originar reformas para a criação de um meio macroeconômico estável propício a investimentos e a planejamentos de longo prazo e contribuir para o desenvolvimento social, inclusão, boa governança e fortalecimento institucional como elementos essenciais para a redução da pobreza. Os empréstimos proporcionados pelo Banco são vinculados ao cumprimento de certas ‘condicionalidades’ postas por esta agência, tornam-se eficientes mecanismos de implementação das políticas neoliberais nos diferentes países do globo. A educação é uma das áreas em que o Banco tem concentrado suas ações: as reformas educacionais dos diferentes países têm se constituído em uma preocupação constante do Banco e um meio de implementar tais políticas” (Michelotto; Coelho; Zainko, 2006, p. 185). Além do Banco Mundial, instituições como FMI, Organizações das Nações Unidas (ONU), BID e *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco) se destacam.

educacionais nos países em desenvolvimento. Tais diretrizes moldaram o cenário da educação superior no Brasil, ajustando, assim, seu projeto mundial de organização da sociedade para a periferia do capitalismo.

A influência dessas organizações sobre algumas nações estava intimamente ligada ao controle financeiro daqueles que solicitavam empréstimos, uma vez que os Estados credores impunham condições aos periféricos, dependentes desse financiamento (Mota Júnior, 2019). Desse modo, concluiu-se que a forma como as organizações internacionais gerenciavam as políticas econômicas e mundiais influenciava no desenvolvimento das políticas públicas no Brasil.

A educação superior, na perspectiva do BM, seria capaz de driblar a situação de desemprego vivenciada em muitos desses países, portanto, a democratização do acesso seria imprescindível. Embora suas diretrizes fossem nitidamente orientadas numa perspectiva mercadológica, atendendo aos interesses do capital, suas orientações alteraram significativamente a organização do ensino superior público, bem como a função social deste. Influenciadas pelo movimento global de internacionalização do ensino superior, as diretrizes dessas organizações internacionais enfatizavam a necessidade de maior acesso à educação superior e orientaram os projetos expansionistas que se desenvolveram no Brasil a partir dos anos 2000 (Camenietzki, 2019).

Com vistas a melhorar sua posição na ordem produtiva global, o Brasil estava empenhado em desenvolver uma nova estrutura de produção e, para isso, a qualificação de sua mão de obra era essencial. Logo, precisava estabelecer conexões entre os processos de produção e as políticas educacionais, especialmente nas áreas de ciência e tecnologia, favorecendo ao mercado.

No Governo FHC, as diretrizes orientadas pelas organizações internacionais conduziram à expansão do ensino superior, principalmente por duas vias: pelas instituições privadas e pela privatização interna das universidades públicas por meio de fundações de direito privado (Lima, 2011).

Algumas das diretrizes dessas organizações, sobretudo as do BM, serão colocadas em prática mais profundamente a partir dos anos 2000, principalmente a partir de 2003. Assim, serão apresentados a seguir, alguns documentos²² que irão corroborar o entendimento sobre

²² Outros documentos foram produzidos pelo Banco Mundial e influenciaram as políticas educacionais brasileiras. No entanto, como não são o foco específico deste estudo, apenas elencaram-se aqui. São eles: *Education Sector Strategy* (1999); *Brasil: Justo, Competitivo e Sustentável: Contribuições para o Debate* (2003); *Construir Sociedades del Conocimiento: Nuevos Desafios para la Educación Terciária* (2003);

como se deram as reformas no período em questão. A exposição será breve, com o intuito de contextualizar as alterações nas políticas educacionais para o ensino superior, desenvolvidas nas gestões presidenciais de 2003 a 2016 no Brasil.

Em 1997, o BM publicou o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, que tratava da redefinição do papel do Estado em países periféricos. Ao contrário das ideias apresentadas nos documentos do início dos anos 1990, o BM desenvolveu uma série de reflexões sobre a problemática identificada como "distanciamento entre o Estado e o povo", resultante da ênfase no Estado mínimo e do mercado como principal gestor da vida social. Essa redefinição marcou o início de um processo de disseminação em torno da ideia de um “Estado mais próximo do povo”, um “estado em um mundo em transformação”, um Estado como essencial no processo desenvolvimento das áreas sociais e econômicas (Lima, 2011, p. 88). Essa mudança de perspectiva reflete no entendimento das dinâmicas sociais e econômicas e destaca a necessidade de um Estado mais próximo das demandas sociais e populares, sem, no entanto, abrir mão do desenvolvimento econômico. Esse documento trouxe uma mudança na perspectiva do BM em relação ao papel do Estado nos países periféricos, e essa perspectiva seria incorporada na gestão pública da década seguinte no Brasil.

Nesse mesmo documento, o BM recomendava que o Estado não se abstinhasse de promover a educação superior, mas orientou que tivesse uma postura mediadora do sistema e, ao mesmo tempo, combinasse supervisão estatal com incentivos de mercado, podendo, inclusive, oferecer bolsas para a população baixa-renda no ensino superior em instituições privadas (Lima, 2011). As ações para a educação superior, a partir de 2003, especialmente na gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, continuaram mantendo a concepção de educação alinhada à abordagem do BM, utilizando parcerias entre setores público e privado e contratos de gestão, assim como na gestão de FHC. Essas medidas conduziram a uma maior orientação empresarial e privatização do ensino superior.

Em 1999, o BM publicou outro documento: *Estratégia para o Setor Educacional - Documento Estratégico do Banco Mundial: a Educação na América Latina e Caribe*, que apresentava diretrizes a serem seguidas no século XXI. O banco enfatizou o papel da educação superior como uma estratégia para combater a pobreza, associando-a à expansão do setor privado nesse nível educacional. O cerne dessa política estava na segurança do capital para “atravessar, conquistar e submeter países e regiões a mundialização financeira”, atualizar

a força de trabalho para atender às novas demandas da divisão internacional do trabalho e aprofundar a privatização de setores estratégicos nos Estados periféricos, como energia, telecomunicações e educação (Lima, 2011, p. 88). Percebeu-se que o reforço à ideia de educação como instrumento de preparação para o mercado de trabalho seguiu alinhado à lógica de necessidade do mercado. São essas diretrizes que vão direcionar as políticas educacionais desenvolvidas para os segmentos sociais menos favorecidos, sobretudo por meio de setor privado.

Nos anos 2000, é publicado o documento *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* (Ensino superior nos países em desenvolvimento: perigo e promessa), fruto da participação conjunta entre BM e Unesco na reunião do Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedade²³. No documento havia destaque para o papel da educação na dinâmica do capitalismo, sendo o conhecimento tido como base da economia e considerado fundamental para formação de mão de obra especializada, ainda mais importante que em períodos anteriores. Ainda, salientava a importância da expansão do ensino superior em nações em desenvolvimento, sendo esta a única maneira para que pudessem participar da economia global em igualdade de condições com outros Estados. Além disso, apontava para a necessidade de que as ações fossem “criativas e consistentes” e baseadas em uma “nova visão” de ensino superior. Destacava que, para isso, era primordial a junção de esforços dos atores públicos e privados para que a expansão fosse concretizada (Michelotto; Coelho; Zainko, 2006, p. 187).

Em 2002, no documento *Educação Superior no Brasil: Desafios e Opções*, o Banco Mundial registra mais uma vez recomendações feitas em documentos anteriores, porém de forma mais contundente. Esse documento trouxe diagnósticos da situação educacional brasileira, apontando problemas a serem superados, como o baixo índice de acesso à educação superior, principalmente para jovens entre 18 e 24 anos, caracterizados em idade produtiva, além da necessidade de democratizar a permanência para os mais vulneráveis nesse nível de ensino e ter um projeto de inclusão social. Assim, seria necessário “flexibilizar currículos e diversificar o sistema orientando para o consumo” (BM, 2002, *apud* Rocha, 2022 p. 48).

É notório, diante do conteúdo apresentado, que as organizações internacionais, seus diagnósticos e suas orientações para a educação superior estiveram sempre presentes,

²³ O Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedade foi resultado da participação conjunta do Banco Mundial e da Unesco numa reunião de *experts* de 13 países, com o objetivo de discutir a educação superior – e seu futuro – nos países em desenvolvimento (Michelotto; Coelho; Zainko, 2006).

influenciando as políticas educacionais desenvolvidas no Brasil no decorrer da história, sendo o BM principal ator.

Ao final e ao cabo dos anos 2000, o Banco Mundial já não seria apenas o maior financiador mundial externo na área de educação, como também um dos centros produtores mais importantes de ideias, estratégias e valores relacionados à educação, mas com uma modulação no seu discurso, agora mais ponderado e articulado com a globalização da economia. Neste discurso, mais “renovado” e mais “modulado”, a educação aparece como algo central para a consolidação da economia global. Do ponto de vista teórico, o Banco promove as ideias de “sociedade do conhecimento” ou “economia do conhecimento”, buscando ampliar a relação do tema da educação com o do desenvolvimento econômico, agora situado globalmente (Mota Júnior, 2019, p. 220).

Assim, iniciou-se um novo projeto educacional para o século XXI, sob as diretrizes do BM, colocando a educação numa conexão direta com o crescimento econômico e como um elemento central para fortalecer a economia globalizada. Não diferentemente, o novo século inicia com uma política de continuidade do BM com “com ações direcionadas ao alívio da pobreza, e de diminuição da desigualdade social em países periféricos do capital, reforçando políticas já alavancadas em documentos anteriores do Banco Mundial para a educação superior nesses países” (Rodrigues, 2016, p. 78).

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), as diretrizes das organizações internacionais exerceram uma influência sobre a educação superior brasileira, ao passo que o então presidente buscou atender tais diretrizes alinhando as políticas nacionais com as recomendações dessas instituições. Também se empenhou para expandir a oferta de vagas nas universidades públicas e desenvolveu programas de incentivo à educação superior privada, combinando as diretrizes globais com as necessidades do sistema educacional brasileiro. Para Mota Júnior (2019, p. 215-216), na primeira década dos anos 2000, o governo “manteve seus traços de continuidade em relação anos de 1990 com a concepção de educação e a estratégia do BM para o setor através das parcerias público-privadas e dos contratos de gestão, que resultaram num maior empresariamento e privatização deste nível de ensino”.

As diretrizes das organizações internacionais permaneceram influenciando as políticas educacionais também durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), e foram acompanhadas por um contexto político e econômico interno desafiador. Como resposta à crise, Rodrigues (2016) aponta que o Governo Federal implementou uma política de austeridade fiscal, o que resultou na gradativa diminuição de investimentos na educação superior com uma série de medidas de contingenciamento e restrições financeiras, afetando diretamente as universidades públicas.

No âmbito das políticas para a educação superior, o que se viu nos Governos Lula e Dilma foram políticas educacionais orientadas pelas diretrizes de organizações internacionais,

especialmente as do Banco Mundial, que impôs ajustes e reformas estruturais aos países periféricos. Tais reformas foram implementadas por meio das ações desenvolvidas no período em questão.

2.3 Políticas educacionais para o ensino superior de 2003 a 2016

Após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, havia uma grande expectativa em relação às mudanças estruturais em várias políticas públicas e setores sociais, em especial na educação. Uma das primeiras iniciativas nessa área foi a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável por analisar a situação do ensino superior no país e elaborar um plano de ação com o objetivo de reestruturar, desenvolver e democratizar as Ifes (Brasil, 2003).

O debate em torno de uma reforma universitária foi intenso²⁴ e destacava-se a necessidade de uma série de medidas urgentes, incluindo o aumento e a complementação dos recursos financeiros e o desenvolvimento de um novo modelo para o ensino superior. Assim, em caráter emergencial, algumas medidas foram tomadas na tentativa de reverter a situação de sucateamento das Ifes. Foram autorizados concursos para professores, aumento dos valores das bolsas de mestrado e doutorado, negociação salarial para docentes e servidores técnico-administrativos (Corbucci, 2004).

Em dezembro de 2003, o GTI divulgou dois documentos: *Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades* e *Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira*, nos quais foi apresentado um diagnóstico do ensino superior no Brasil. O relatório apontava que as Ifes estavam sofrendo as consequências da crise fiscal do Estado, que afetou significativamente sua estruturação, manutenção, investimento e recursos humanos, e destacou que, no caso das instituições de ensino superior privadas, estas vivenciavam um cenário de esgotamento em função das “ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada”, bem como o descrédito frente à qualidade do ensino (Paula, 2016, p. 105). Isso se dava pelo fato de as instituições privadas possuírem mensalidades que, na ocasião, estavam fora do alcance da maior parte dos jovens em idade universitária, culminando em índices elevados de inadimplência e evasão.

²⁴ Ao longo do ano de 2003, o MEC promoveu vários debates, realizou seminários e preparou a construção de um Seminário Internacional para discutir a reforma da educação superior no Brasil. Nos eventos, diversos temas foram debatidos para a redefinição de uma agenda para o ensino superior. O conjunto das reflexões provenientes desses seminários serviu de referência para os trabalhos do GT (Cerqueira; Silva, 2009).

Os documentos produzidos, resultados do debate sobre educação superior no Brasil, chamavam a atenção para a necessidade de ampliação do ensino superior como parte integrante do processo de desenvolvimento e como meio de atender às exigências do mercado globalizado. Também traziam preocupações com o aumento exponencial do ensino superior privado, as disparidades regionais e sociais e a dificuldade de permanência dos estudantes no ensino superior (Rodrigues, 2016).

Somava-se a isso o fato de que, em 2001, o PNE estabeleceu como meta a ampliação das matrículas de jovens entre 18 e 24 anos, de 12% para 30% até o ano de 2010. Segundo o PNE, o número de matrículas no ensino superior de 12% colocava o Brasil numa posição de desvantagem na América Latina, se comparado a outros países em situação econômica inferior, como Argentina, Chile, Venezuela e Bolívia (Paula, 2016).

As discussões resultantes desse debate apontaram para diversos elementos que precisavam ser considerados, como a autonomia acadêmica e financeira, a gestão, a estrutura e organização, os instrumentos de avaliação e regulação, e as políticas públicas para promover o acesso e a democratização do ensino superior (Cerqueira; Santos, 2009). Para alcançar esse objetivo, o MEC investiu em ações que facilitaram o acesso às vagas, sendo os principais: o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), bem como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que visava a expansão da rede pública de ensino.

2.3.1 Expansão da educação superior no Brasil – Expansão Fase I (2003-2007)

A primeira década dos anos 2000 foi marcada pela implementação de políticas educacionais que objetivavam a democratização do acesso, a qualidade do ensino e a expansão das instituições. O Ministério da Educação, a partir de 2003, iniciou o processo de reforma na educação superior, que buscou democratizar o acesso a esse nível de ensino e integrar a universidade ao projeto de desenvolvimento nacional.

Denominada de Expansão I, a primeira fase expansionista compreendeu o período de 2003 a 2007 e teve como principal meta atender às demandas crescentes por ensino superior público, tanto no aumento do número de vagas quanto em qualidade de ensino e ampliação da infraestrutura. Nesse período, foi desenvolvido pelo MEC o programa “Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil”. O programa previa a expansão educacional, especialmente em regiões historicamente ausentes de oportunidades educacionais, além de aumentar a oferta de vagas, elevar a qualidade do ensino e da pesquisa

nas universidades federais, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento regional (MEC, 2005).

Ainda, tinha como objetivo a criação de 10 novas universidades e 43 novos *campi* universitários em regiões diversas do país. Ao final de 2007, novas universidades foram criadas, como demonstra a tabela abaixo, bem como novos *campi*²⁵, cumprindo os objetivos propostos. Nesse mesmo período, “o orçamento das universidades evoluiu aproximadamente 5 bilhões de reais, saltando de 10,3 bilhões em 2003 para 15,2 bilhões em 2007” (Michelotto; Coelho; Zainko, 2006, p. 193-194) e o número de matrículas saiu de 1.176.174, em 2003, para 1.335.177, em 2007 (INEP, 2022).

TABELA 3 - Universidades criadas entre 2003 e 2007

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas	SE
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	SE
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	SE
UFERSA	Universidade Rural do Semiárido	NE
UTFPR	Universidade Tecnológica do Paraná	S
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC	SE
UFGD	Fundação Universidade Federal de Grande Dourados	CO
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	NE
UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	S
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa	S

Fonte: Elaborada por Rocha (2022, p. 97), com base em dados do MEC (2014).

Ainda na perspectiva de ampliação de vagas e acesso ao ensino superior, o programa previu, também, a abertura de um número maior de cursos noturnos, possibilidade de vestibular gratuito a candidatos de baixa-renda, bem como ações de assistência estudantil nas áreas de transporte, alimentação, saúde e moradia (Rocha, 2022). No que diz respeito às ações de assistência estudantil, foi criado, no âmbito do Reuni, o PNAES, instituído pela Portaria MEC nº 39, de 12 de novembro de 2007, regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, do qual se tratou detalhadamente adiante. Cabe salientar que, nesse cenário, ainda que as barreiras de acesso fossem superadas, havia a necessidade de pensar em ações de

²⁵ No referido período também houve expansão do número de *campi* universitários, atendendo à proposta de interiorização das universidades. Foram criados, aproximadamente, 80 novos *campi* (MEC, 2014, *apud* Rocha, 2022).

permanência do estudante, sobretudo os socialmente vulneráveis e, portanto, agir nesse sentido era de suma importância.

Apesar da expansão e dos investimentos nas Ifes, outras medidas foram adotadas pelo Governo Lula, a fim de atender às diretrizes das organizações internacionais, em destaque o aumento do percentual de estudantes matriculados no ensino superior, bem como o fortalecimento do desenvolvimento econômico via formação de recursos humanos qualificados e produção científico-tecnológica. Suas ações estiveram, desse modo, também direcionadas para a ampliação do acesso ao ensino superior privado, com o intuito de cumprir tais objetivos e ampliar a educação superior às camadas sociais menos favorecidas.

2.3.2 Prouni e Fies

Paralelo ao primeiro ciclo expansionista das universidades federais, o Governo Lula optou pela ampliação do acesso, também, via instituições privadas de ensino superior, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O Prouni tem como o objetivo ampliar o acesso de estudantes de baixa-renda ao ensino superior, através de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições particulares²⁶, destinadas a estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escola pública ou como bolsista integral em escola privada, além de atenderem a critérios de renda²⁷ estabelecidos pelo programa. As bolsas integrais cobrem 100% das mensalidades, enquanto as parciais contemplam 50% do valor. Além dos critérios já elencados, o Prouni determina que certa quantidade de bolsas seja destinada ao público de ações afirmativas (pessoas com deficiências, negros, indígenas etc.) (Brasil, 2005).

A escolha do governo em ampliar o acesso ao ensino superior também via setor privado atendia à meta estabelecida de 30% dos jovens entre 18 e 24 anos matriculados nesse nível de ensino, e visava atender aos anseios das instituições privadas que demandavam preenchimento de suas vagas ociosas. Para Carvalho (2006), o fato de essas vagas serem destinadas às camadas sociais historicamente excluídas de oportunidade também atendeu aos interesses das instituições privadas de ensino superior, numa tentativa de evitar o fechamento

²⁶ Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Esse exame adquiriu centralidade na política de acesso às IES particulares no Governo Lula, por meio da introdução do Prouni.

²⁷ A bolsa de estudo integral é concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até um salário-mínimo e meio. As bolsas de estudo parciais de 50%, cujos critérios de distribuição são estabelecidos em regulamento pelo Ministério da Educação, são concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso de nível superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda ao valor de até três salários mínimos, observados os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (Brasil, 2005).

de seus cursos por motivo de falência, já que passavam por dificuldades financeiras decorrentes da inadimplência, evasão e desistência por parte dos estudantes.

Assim, houve uma parceria entre o setor público e o privado. Trocavam-se vagas ociosas por concessão de bolsas de estudos integrais ou parciais, e as instituições privadas ficavam isentas do imposto de renda e de contribuições sociais. Logo, houve uma forma de ingresso ao ensino superior facilitada aos jovens de baixa-renda e socialmente vulneráveis, ao mesmo tempo em que se beneficiou o sistema privado de educação.

O Prouni, portanto, reitera a existência de instituições de ensino superior privadas como meio de absorver a demanda de estudantes, principalmente aqueles de camadas sociais menos privilegiadas, para transformá-los em profissionais mais capacitados para o ingresso ou a permanência no mercado de trabalho pelo acesso ao ensino superior (Silva; Gomes, 2018). Concluiu-se, portanto, que o Prouni nasceu buscando sustentar financeiramente as instituições particulares de ensino superior e atender à demanda social de jovens, em destaque os trabalhadores, que encontravam obstáculos para o ingresso nas instituições públicas, pelos mais variados motivos. Para estes,

[...] O ensino superior público não é uma alternativa viável, quer pelo obstáculo intransponível dos exames vestibulares quer pelas dificuldades de tempo integral aos estudos e de arcar com os demais gastos educacionais de transporte, alimentação e moradia dadas pela distancia geografia (Carvalho, 2011, p. 186).

A autora ainda aponta que o Prouni, ao ser institucionalizado como uma política de acesso ao ensino superior revelou seu caráter assistencialista, visto que, nas instituições privadas, esse acesso é tratado como um benefício e não como um direito (Carvalho, 2006). Isso pode ser notado principalmente nos casos em que são concedidas as bolsas parciais de 50% aos estudantes em vulnerabilidade social²⁸, que podem viver na incerteza da provisão das futuras mensalidades e matrículas nos semestres letivos, levando ao risco de evasão e retenção, além da preocupação em manter um bom desempenho acadêmico, critério básico para a permanência no programa.

Outro programa impulsionado no Governo Lula, e continuado no Governo Dilma, foi o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), implementado em 1999 pelo Governo FHC após o fim do Programa de Crédito Educativo (Creduc). O programa

²⁸ O termo “vulnerabilidade social” está condicionado ao não atendimento de algumas necessidades individuais e/ou coletivas, podendo ser decorrente “da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outros, a que estão expostas famílias e indivíduos, e que dificultam seu acesso aos direitos e exigem proteção social do Estado” (Brasil, 2004, p. 33).

garantia o financiamento de até 70% da mensalidade de um curso de ensino superior em universidades privadas e foi instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, após aprovação no Congresso Nacional.

Tal como o Prouni, o Fies tem o objetivo de incentivar o ingresso de estudantes com baixa condição socioeconômica no ensino superior privado, com a oferta de financiamento para o pagamento de mensalidades nos cursos. Nos governos de Lula, assistiu-se a um aumento na cobertura do financiamento, que chegou a 100%, sendo estendido para cursos de mestrado e doutorado e, em 2010, para a educação profissional técnica de nível médio. Para Rodrigues (2016), o Fies, bem como as alterações ocorridas em sua normativa, consolidaram o setor empresarial, o processo de privatização e a mercantilização da educação superior.

O Fies está alinhado ao discurso de democratização do acesso ao ensino superior, assim como o Prouni, e ambos foram alternativas do Governo Federal, tanto na gestão de Lula quanto na de Dilma, para garantir a expansão privada desse nível de educação, destinando recursos do fundo público para a educação superior privada. Assim, o conjunto de políticas públicas elaboradas nesse período foi conduzido por duas vertentes. De um lado, via expansão da estrutura das Ifes e interiorização destas e, por outro, a “democratização” do acesso via setor privado.

Ao mesmo tempo em que se tem a expansão das universidades federais, tem-se a ampliação do acesso, em sua maioria via setor privado, por meio do Prouni e Fies. Para Sguissardi (2015a), ao priorizar o “mercado educacional”, o governo optou por políticas sociais focalizadas em detrimento de políticas sociais de caráter universal, desafogando o setor público e privilegiando a rentabilidade do capital financeiro. Para Martins (2009), o Prouni e o Fies estão alinhados a políticas do Banco Mundial, numa perspectiva de reestruturação do ensino superior para as demandas econômicas do século XXI. Para o autor, o Brasil havia entrado no “rol” dos países necessitados de uma nova política educacional que facilitasse o ingresso nos cursos e faculdades privados.

Há que se destacar que essas estratégias, adotadas pelos governos do PT, de certo modo aumentaram e diversificaram de forma significativa o ingresso de estudantes nesse nível de ensino, causando a elevação do número de matrículas em cursos de graduação nas últimas décadas, sobretudo de jovens da classe trabalhadora. No entanto, a opção por tais políticas demonstrou o alinhamento do governo aos interesses privatistas de instituições

particulares, e evidenciam tanto a continuidade no atendimento às diretrizes do BM, quanto à expansão do ensino superior via diversificação²⁹ e privatização.

2.3.3 Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (2007-2012)

Num cenário de reivindicações por maior expansão da educação superior pública e por ampliação de acesso a esta, foi criado, pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Reuni, por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, no contexto do PDE³⁰. As reivindicações se centravam no fato de a educação superior pública federal ser vista como espaço privilegiado e elitizado e, portanto, como uma forma de exclusão social.

Diante disso, a criação do Reuni serviu como uma resposta aos anseios de vários segmentos sociais que exigiam a ampliação de oferta de vagas no ensino superior público federal, sendo eles: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); a Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra); e a União Nacional dos Estudantes (UNE) (FONAPRACE, 2012).

O Reuni representou uma nova configuração do programa anterior (Expansão Fase I) e inaugurou o que se chama de segunda fase expansionista, que buscava a consolidação de uma política nacional de expansão da educação. Seu objetivo era: “criar condições para a ampliação do acesso e permanência³¹ na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. Ainda, tinha 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” (Brasil, 2007, p. 1).

²⁹ Dentro dessa realidade, o Brasil prioriza a diversificação em universidades, faculdades integradas, outras faculdades, institutos superiores e escolas superiores, incluindo a variedade de cursos, cursos de curta duração, politécnicos, pós-médios, para suprir a necessidade das empresas, aproveitando o tempo do trabalhador com o ensino à distância, através da tecnologia da informação e conhecimento (TICs) (Rodrigues, 2016).

³⁰ A Presidência da República, através do Ministério da Educação, publicou em 2007 o PDE, definindo as iniciativas públicas para a educação, que visavam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. O plano tratava a educação como eixo estratégico para o desenvolvimento econômico, porém com um caráter mais inclusivo. Nele a educação estava inscrita como ferramenta no combate às desigualdades sociais e econômicas. O Reuni, portanto, é uma das ações integrantes do PDE, em reconhecimento ao papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social.

³¹ O Reuni estabeleceu como meta a ampliação do acesso ao ensino superior público para aqueles estudantes cujas condições socioeconômicas familiares não lhes favoreceram na universidade. Em seu art. 2º, inciso V, prevê o seguinte objetivo: “V: ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil” (Brasil, 2007, p. 1).

As universidades federais que aderissem³² ao Reuni receberiam recursos financeiros do MEC para o cumprimento de seus respectivos planos de reestruturação e, para isso, deveriam atender às diretrizes do programa e cumprir com os objetivos propostos, sendo eles:

- 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 (Brasil, 2007, p. 1).

Tais objetivos traduzem as propostas do Reuni para a educação superior no país ao indicar maior investimento para as Ifes, ampliação de vagas, ações de inclusão e assistência estudantil, interiorização e reestruturação das universidades com vistas à promoção da democratização do ensino superior.

De 2008 a 2012, o programa promoveu a expansão e ampliação por meio da criação de novas instituições federais e novos *campi*³³, além da maior integração regional e interiorização do ensino superior, atendendo à crescente demanda por educação, especialmente em regiões historicamente desfavorecidas. O total de investimentos previstos para a execução do Reuni, entre os anos de 2008 e 2011, estava em torno de 2 bilhões de reais (Carvalho, 2011).

³² A opção voluntária de aderir ao Reuni levantava questionamentos, uma vez que se as Ifes que optassem por não participar perderiam acesso aos recursos financeiros do programa, o que representava uma alternativa problemática, especialmente considerando a difícil situação em que as universidades federais foram deixadas pelo Governo FHC. Os recursos, por sua vez, foram liberados gradualmente, condicionados ao alcance das metas estabelecidas (Silva; Gomes, 2018).

³³ No referido período, também houve expansão do número de *campi* universitários, atendendo à proposta de interiorização das universidades. Foram, aproximadamente, 50 novos *campi* criados (MEC 2014, *apud* Rocha, 2022).

TABELA 4 – Universidades criadas entre 2008 e 2012

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO
UFFS	Universidade Federal da Fronteira do Sul	S
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará	N
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	S
UNILAB	Universidade da Integração Internacional Lusofonia Afro-Brasileira	NE

Fonte: Elaborado por Rocha (2022, p. 97), com base em dados do MEC (2014).

Além das novas universidades e *campi* criados durante o período de execução do Reuni, as demais universidades puderam se reestruturar através da ampliação de suas instalações físicas e da readequação de suas estruturas universitárias. Logo, o Reuni representava não só uma tentativa de reestruturação das universidades, mas também uma tentativa de expansão do ensino superior, priorizando a redução das desigualdades regionais e espaciais.

No entanto, ainda que a expansão tenha ocorrido de forma expressiva, observou-se que não foi capaz de promover a universalização do acesso. Mesmo com um crescimento no número de matrículas no período 2003-2012, intensificadas a partir de 2007, via Reuni, o número de estudantes entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior pública em 2013 representava apenas 18% de taxa de escolarização líquida³⁴ (Ramos, 2016). Cabe destacar que havia, como meta estabelecida no PNE, a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década (Brasil, 2012).

No Governo Dilma (2011), viu-se a continuação das políticas educacionais iniciadas no governo anterior, principalmente o processo de expansão e interiorização das Ifes via Reuni, e a implantação do programa CsF, que objetivava estimular a mobilidade dos estudantes por meio da concessão de bolsas em universidades estrangeiras. Para Ferreira (2012, *apud* Rodrigues, 2016, p. 45), a política para a educação superior do Governo Dilma enfatizou alguns parâmetros que foram incorporados pelas universidades: “inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação superior”.

³⁴ A taxa bruta corresponde ao total de matrículas no ensino superior dividido pelo total de jovens de 18 a 24 anos, o valor final é considerado, então, como a taxa líquida. O cálculo dessa taxa leva em conta apenas as matrículas no ensino superior de estudantes na faixa etária determinada (INEP, 2013, *apud* Ramos, 2016).

É importante ressaltar que as medidas implementadas pelo Reuni continuaram a influenciar o cenário da educação superior no Brasil, mesmo após o término oficial do programa. O ano de 2012 marca oficialmente o fim do processo de expansão do ensino superior público via Reuni e o início de uma crise política e econômica no país, pondo fim ao ciclo de crescimento visto na década anterior. No entanto, o encerramento do programa desacelera o ritmo de crescimento da educação superior, mas não o interrompe. Muitas das mudanças estruturais e de expansão realizadas durante o Reuni permaneceram como parte do desenvolvimento das universidades federais brasileiras, desenvolvidas também no decorrer do Governo Dilma³⁵.

Lima (2011) salienta que, apesar da ampliação das universidades públicas através do Reuni, surgiram desafios a essas instituições, uma vez que não ocorreu, proporcionalmente, o aumento de docentes e técnicos-administrativos, indispensáveis para garantir o bom funcionamento das universidades. Como resultado, o trabalho docente foi intensificado e houve uma maior contratação de professores, dedicados principalmente à docência, o que afetou a integração entre ensino, pesquisa e extensão.

Em suma, concluiu-se que os programas Expansão Fase I e o Reuni foram uma resposta do governo brasileiro às demandas por mudanças no ensino superior público, buscando enfrentar os desafios de acesso e qualidade que permeavam o sistema universitário federal, bem como um mecanismo para atender às diretrizes das organizações internacionais com vistas ao crescimento econômico.

2.3.4 Lei das Cotas – Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012

No âmbito do projeto de democratização do acesso ao ensino superior público, foi criado o sistema especial de cotas, que tinha como objetivo a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades no acesso ao ensino superior. Sancionada durante a presidência de Dilma Rousseff, a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como Lei de Cotas, estabelece a reserva de vagas a autodeclarados pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, além de egressos de escola pública ou de escolas comunitárias³⁶, que

³⁵ De 2012 a 2014 ainda foram criadas as seguintes universidades: Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), Universidade Federal do Cariri (UFCA), totalizando 18 novas universidades criadas entre 2003 e 2014 (MEC, 2014, *apud* Rocha, 2022, p. 98). De 2014 a 2016 não foi criada nenhuma outra UF, tampouco de 2016 a 2018. Somente a partir de 2019 voltam a ser criadas universidades federais.

³⁶ Inclusão feita pela Portaria nº 1.127, de 22 de novembro de 2024, “Art. 3º As instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para

atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio³⁷ (Brasil, 2012). É importante destacar que, anteriormente a esse período, algumas Ifes possuíam seus próprios programas de reserva de vagas para o ingresso nos cursos de graduação, porém, somente com a instituição da Lei de Cotas, instalou-se um sistema nacional padronizado.

A referida lei tem como objetivos principais a maior igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior, com vistas à promoção da diversidade e da representatividade étnico-racial nas instituições de ensino superior do país (Brasil, 2012). Sua implantação se deu em 2013, fundamentada em um cronograma de metas de reserva de vagas a ser cumprido nos anos subsequentes.

A junção da política de reserva de vagas às iniciativas do Programa Reuni promoveu a diversificação sociocultural no corpo discente das universidades públicas, de modo que os estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica tivessem maiores oportunidades para ingressar nessas instituições. Somou-se a esse processo a alta capacidade de mobilidade geográfica proporcionada pelo Sistema de Seleção Unificada (Sisu), programa do Governo Federal, criado em 2010.

O Sisu é responsável pela seleção de estudantes que buscam ingressar nas instituições federais e estaduais de ensino superior por meio da nota obtida no Enem³⁸. Nesse processo, os estudantes podem solicitar uma vaga em diferentes instituições de ensino superior e em qualquer estado do país, o que amplia suas opções de escolha. É importante observar que a mobilidade causada pelo ingresso de estudantes em uma universidade em outro estado ou cidade gerou um cenário de diversidade regional refletida na heterogeneidade dos *campi*.

Esse conjunto de ações possibilitou maior acesso de grupos historicamente marginalizados ao ensino superior, e estes passaram a demandar condições de permanência para que sua formação não fosse comprometida e o direito à educação fosse efetivado em sua

estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, inclusive em cursos de educação profissional técnica”.

³⁷ A Lei de Cotas sofreu alteração em 2023, e o preenchimento de 50% das vagas de que trata lei deve ser reservado aos estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública, oriundos de famílias com renda igual ou inferior a **um salário-mínimo *per capita***. Nos concursos seletivos para ingresso nas Ifes, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, se não for alcançada nota para ingresso por meio dessa modalidade, passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e **quilombolas** e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública. Estes também passam a ser público prioritário da assistência estudantil (Redação alterada pela Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023).

³⁸ Atualmente, a maioria das universidades realiza seus processos seletivos mediante o sistema Enem/Sisu como alternativa aos tradicionais vestibulares, outras aplicam ambos.

plenitude, tornando imperiosa a efetivação do direito à assistência estudantil. Assim, uma “preocupação importante estava presente e colocava em xeque a proposta de democratização do ensino superior, como postulavam os programas lançados para este nível de ensino” (Camenietzki, 2019, p. 116).

2.3.5 Dados da expansão do ensino superior de 2003 a 2016

TABELA 5 - Matrículas presenciais em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro de 2003 a 2016

Público			Privado		Total
Ano	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número
2003	1.176.174	29,9%	2.760.759	70,1%	3.936.933
2006	1.251.365	25,6%	3.632.487	74,4%	4.883.852
2010	1.643.298	25,7%	4.736.001	74,3%	6.379.299
2012	1.897.376	27,0%	5.140.312	73,0%	7.037.688
2014	1.961.002	25,1%	5.867.011	74,9%	7.828.013
2016	1.990.078	24,8%	6.058.623	75,2%	8.048.701

Fonte: Censo da Educação Superior 2022 (Inep/MEC, 2022)

Os dados da tabela³⁹ acima apontam que houve crescimento expressivo de matrículas no ensino superior entre 2003 e 2012, período em que foram executados os programas de expansão e ampliação de acesso a esse nível de ensino, durante os governos de Lula e Dilma. Em 2003, o total de matrículas no ensino superior era de 3.936.933 e, em 2012, esse número alcançou um total de 7.037.688. Proporcionalmente, durante esse período, o número de matrículas em IES públicas e IES privadas sofrem pouca variação. As matrículas em IES públicas começam em 2003, representando de 29,9% do total, enquanto as matrículas das IES privadas representavam 70,1%. Já em 2012, a relação é de 27,0% para IES públicas (tendo uma pequena queda) e 73% para as IES privadas, perpetuando o predomínio de maior número de matrículas em IES privadas.

A tabela ainda destaca um aumento significativo de matrículas nas IES públicas a partir de 2006, muito provavelmente devido ao processo inicial de expansão e interiorização que já ocorria nas universidades (Expansão Fase I), alavancado a partir de 2010, muito provavelmente devido ao Reuni (2007-2012). Em 2006 havia um total de 1.251.365 de matrículas nas IES públicas, chegando a 1.643.298 em 2010, e 1.897.376 em 2012.

³⁹ Desde 2010, o Inep/MEC não faz distinção entre os dados de matrículas das IES privadas sem fins de lucro (confessionais e comunitárias), das IES privadas com fins de lucro (particulares).

Quanto ao número de matrículas no ensino superior em IES privadas, no período de 2003 a 2012, aumentam de forma exponencial. Em 2003 totalizavam 2.760.759, e, em 2012, chegam em 5.140.312. O crescimento das matrículas em IES privadas, muito provavelmente, deve-se à implantação do Prouni e à ampliação do Fies, que beneficiam instituições privadas com fins lucrativos (Sguissardi, 2015b).

Sobre o significativo aumento no número de matrículas no setor privado durante a gestão dos governos do PT, Sguissardi (2015a) aponta que a diretriz predominante no âmbito da política de expansão não foi a educação superior pública, mas a do **mercado educacional**. Foram priorizados programas e ações focalizados que, para o autor acima referenciado, ignoraram as fronteiras entre o público e o privado, havendo interesse em satisfazer um direito fundamental de cidadania como se fosse um simples serviço comercial ou mercantil. Logo, o Fies e o Prouni, ainda que apresentados como projeto de democratização para a educação superior, indicam uma massificação mercantil do ensino, revelando porque o setor educacional se tornou um dos mais rentáveis daqueles anos.

Para Sguissardi (2015a), os programas mencionados surgem como políticas pontuais de curto prazo, proporcionando uma resposta imediata aos acordos firmados e às metas estabelecidas com organismos internacionais. Eles ofereceram, em certa medida, oportunidades de acesso a segmentos sociais menos favorecidos e contribuíram para uma diversificação no perfil socioeconômico dos discentes do ensino superior da rede privada, mas não garantiram igualdade de condições para a permanência, ao mesmo tempo em que promoveram uma imagem ilusória de sucesso no mercado de trabalho (Sguissardi, 2015a). Essa situação também se coloca aos estudantes do ensino superior público federal, que passam a ingressar nessas instituições com as incertezas da sua permanência.

Seguindo a análise dos dados da Tabela 5, percebeu-se que, a partir de 2012, há um processo de desaceleração do crescimento das matrículas em instituições públicas em relação aos anos anteriores, devido à redução das ações mais diretas do Reuni e às condições político-econômicas do país. Em 2012, as matrículas em IES públicas representavam 27% do total de matrículas no ensino superior, em 2014 essa porcentagem cai para 25,1%, chegando em 2016 a 24,8%. Quanto às matrículas em IES privadas, seguiram o ritmo de crescimento, saindo de 5.140.312 (73%) em 2012, para 5.867.011 (74,9%) em 2014, e 6.058.623 (75,2%) em 2016.

Nessa conjuntura, Sguissardi (2015b) aponta, no documento *Democratização ou Massificação? Política de expansão da educação superior no Brasil 2002-2012*, um aumento no ritmo de crescimento do número de IES, que se acentuou principalmente no quadriênio 2003-2006, durante o primeiro Governo Lula. Sobre esse crescimento, o autor aponta que, em

2003, havia um total de 1.859 instituições de ensino superior, saltando para 2.270 em 2006, chegando a 2.416 em 2012. O autor indica ainda, que houve um avanço no mercado da educação superior no período de 2003 a 2012, destacando o crescimento maior no número de IES privadas. Em 2003, elas somavam 1.652 instituições e, em 2012, chegaram ao número de 2.112, sendo maioria predominante (Sguissardi, 2015b). Assistiu-se, assim, à privatização do direito à educação superior, sendo esta afastada do seu sentido público e da sua função emancipatória, reduzida a uma lógica mercadológica com vistas a atender aos interesses do capitalismo globalizado.

Diante do exposto, observou-se que nos governos de Lula e Dilma, sucessores de FHC, houve uma significativa expansão do ensino superior público brasileiro, seja pela ampliação do acesso a esse nível de ensino, ou pelo aumento do número de instituições. Porém, algumas iniciativas dos governos em questão carregam grandes contradições.

Nesse mesmo período, viu-se também um intenso investimento no setor privado, por meio de criação de parcerias e/ou programas de acesso a vagas em instituições particulares com subsídios públicos, como o Fies e o Prouni. Isso demonstrou uma política de continuidade ao estímulo à iniciativa privada, que acelerou o processo de expansão de vagas e de instituições (Saviani, 2010). No entanto, é relevante apontar que essas parcerias com o setor privado, ao mesmo tempo em que ampliaram o acesso de muitos indivíduos ao ensino superior, especialmente de jovens da classe trabalhadora, também aceleraram o processo de mercantilização da educação, considerada um nicho lucrativo para o capital.

Deve-se levar em consideração, nessa conjuntura, que as políticas educacionais voltadas para o acesso ao ensino superior, durante os mandatos dos presidentes Lula e Dilma, tiveram influência dos organismos internacionais e suas diretrizes, resultando na escolha de programas focalizados para expandir o acesso a esse nível de ensino.

Para Silva e Gomes (2018), na gestão dos governos de Lula e Dilma, houve uma escolha política de natureza ambígua. Caracterizado como novo desenvolvimentismo, esse período “possui uma dimensão social inequívoca, expressa na forma de políticas distributivas que buscam a inclusão das parcelas historicamente excluídas aos bens públicos” (Silva; Gomes, 2018, p. 112), e essa concepção permeou as políticas educacionais desenvolvidas no período em questão. Porém, apesar de o governo ter investido na expansão do ensino superior público, não rompeu com a lógica de gestão das políticas educacionais desenvolvidas na gestão de FHC.

Assim, “algumas diretrizes do governo anterior serão mantidas, enquanto outras descontinuadas – e não raro – tais continuidades e descontinuidades estarão presentes em uma

mesma ação – conduzindo a um modelo híbrido, que mescla tendências liberalizantes e antiliberais” (Silva; Gomes, 2018, p. 108). Portanto, há ruptura com o período anterior em alguns aspectos, mas continuidades em relação ao “ideário liberalizante, gerencial e produtivista que foi predominante na década de 1990” (Silva; Gomes, 2018, p. 108).

Para Camenietzki (2019), assistiu-se nesse período a um conjunto de intencionalidades ideológicas no campo das políticas educacionais e “a uma reforma instável do ponto de vista público, que mais buscou se adequar às insígnias do capital do que aos propósitos democráticos do ensino superior” (Camenietzki, 2019, p. 53).

Diante dessa conjuntura, pode-se afirmar que os mandatos de Lula e Dilma atuaram na gestão das políticas educacionais com a finalidade de atender aos interesses do sistema capitalista e às necessidades de “crescimento e manutenção do mercado no desenvolvimento do sistema produtivo para a continuidade da reprodução da força de trabalho” (Rodrigues, 2016, p. 27). Assim, as políticas desenvolvidas com a finalidade de democratizar e ampliar o acesso à educação superior, por mais que buscassem promover a inclusão social, não possibilitaram a alteração dos elementos que dão sustentação à desigualdade e à exclusão, beneficiando, portanto, predominantemente os projetos sociais hegemônicos.

2.4 A assistência estudantil na educação superior pública e o Programa Nacional de Assistência Estudantil

As políticas educacionais expansionistas, desenvolvidas para o ensino superior a partir dos anos 2000, contribuíram para a diversificação sociocultural do corpo discente no interior das universidades. A partir da implementação de tais políticas, os *campi* universitários, marcados historicamente pela presença de uma elite intelectual privilegiada, gradativamente sofreram modificações em relação ao perfil do estudante ingressante, tornando-se mais diversificados e mais próximos da realidade brasileira (FONAPRACE, 2012). Essa diversificação étnica, racial, espacial, regional e social do segmento universitário evidenciou a necessidade de implementar políticas que garantissem não apenas o acesso, mas também a permanência dos estudantes nas instituições de ensino.

Para Sguissardi (2015a, p. 881), a entrada desse “aluno novo” no ambiente universitário apresenta um novo desafio, a dificuldade de permanecer, o que ele anuncia como risco de “exclusão após a inclusão”. Mesmo tendo possibilidade de acesso ao ensino superior, para alguns grupos sociais, não há garantia da permanência, sendo o ingresso nessas instituições apenas a fase inicial do processo.

Assim, a integração entre a expansão do ensino superior público, promovida pelas políticas expansionistas, e as ações de assistência estudantil se fizeram fundamentais na promoção de uma educação superior mais inclusiva. É no âmbito desse movimento expansionista que se desenvolveu o PNAES, cuja implantação passou a reformular as ações de assistência já existentes nas universidades.

Diante disso, fez-se necessário um resgate histórico de como se deram as ações de assistência estudantil no ensino superior público, com a finalidade de compreender como se constitui o direito à educação e a assistência estudantil no Brasil.

2.4.1 Contextualização histórica da assistência estudantil no Brasil

No âmbito da educação superior, o desafio da permanência estudantil é temática fundamental, uma vez que o acesso a esse nível de ensino é apenas a etapa inicial do processo de formação dos sujeitos. Assim, compreender a questão da assistência estudantil se torna central nas discussões sobre o direito à educação e à educação superior no Brasil, e isso exige uma compreensão mais ampla sobre o processo de democratização desse nível de ensino para além das políticas de acesso.

Embora a assistência estudantil tenha se constituído um instrumento legal mais sólido com o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, seu histórico está intimamente ligado ao desenvolvimento da própria educação superior no país, passando por períodos de projetos elitistas e conservadores até a busca por universidade e políticas de permanência mais inclusivas e democráticas (Camenietzki, 2019).

As reivindicações por assistência estudantil no Brasil decorrem de lutas de diferentes atores sociais. Ao longo de décadas, vários grupos se mobilizaram na busca pela garantia do direito à educação para todas as camadas sociais, e também a assistência estudantil, considerada indispensável no processo de democratização da educação. Essa trajetória foi marcada por intensos debates e distintos interesses, que se colocaram no decorrer da história em contextos políticos, sociais e econômicos diversos.

Como marco inicial das ações de assistência estudantil, tem-se o registro da criação, em 1928⁴⁰, em Paris, da Casa do Estudante Brasileiro, local que proporcionava moradia aos estudantes que saíam do Brasil para estudar. Não se pode perder de vista que, nessa época, o ensino superior era elitizado, portanto, ações de assistência estudantil estavam voltadas para

⁴⁰ A decisão por apresentar as ações de assistência estudantil a partir de 1928 se deve ao fato de que foi nesse período que ocorreu a primeira iniciativa dessa natureza no Brasil.

as necessidades dos filhos da elite brasileira, cumprindo, naquele momento, a função de subsidiar os custos adicionais no exterior desses estudantes (Kowalski, 2012). Ainda nessa conjuntura, em 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, foi criada a Casa do Estudante no Rio de Janeiro⁴¹, juntamente com os programas de alimentação e moradia universitária, destinados a alunos vulneráveis.

Ao longo das décadas seguintes, diversos marcos jurídicos foram estabelecidos. Em 1931, no contexto da Reforma Francisco Campos, foi garantido, legalmente, que estudantes que não pudessem pagar as taxas escolares durante os cursos universitários mantivessem suas matrículas, com o compromisso de pagamento posterior. Ainda nesse período, várias universidades desenvolviam ações assistenciais, oferecendo casas de estudantes, restaurantes universitários e outras modalidades de apoio estudantil, com o intuito de proporcionar condições de permanência aos alunos que não tinham recursos para tal.

Em 1934, com a promulgação da Constituição Federal, estabeleceu-se a reserva de parte dos recursos da educação para aplicação “em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vigileturas” (Brasil, 1934). Na Constituição Federal de 1946, a assistência estudantil foi extensiva para todos os níveis de educação, acrescentando que “cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar” (Brasil, 1946). A mesma constituição ainda previa a garantia do ensino superior gratuito para aqueles que “provassem insuficiência de recursos e a oferta de serviços de assistência educacional aos alunos necessitados” (Brasil, 1946).

A partir da década de 1950, emergiu a participação da UNE como personagem importante na defesa da reforma universitária, lutando pela ampliação do acesso à educação superior e pelas ações de assistência aos estudantes. Durante o movimento pela reforma universitária, nos anos de 1960, a UNE, em seus encontros e seminários, pautava ações reivindicatórias para a assistência ao estudante. “Estavam a criação de gráficas universitárias para impressão de jornais, revistas, apostilas e livros; assistência médica; assistência habitacional, com a construção de casas de estudantes; e o aumento do número de restaurantes universitários” (Kowalski, 2012, p. 89).

⁴¹ Tratava-se “de um casarão com três andares, com um restaurante popular que era frequentado por estudantes carentes e membros da comunidade que se faziam passar por estudantes para utilizar o benefício” (Kowasski, 2012, p. 86-87). Nesse local, no ano de 1938, organizou-se o Conselho Nacional dos Estudantes, cujo resultado foi a criação da UNE, entidade que buscava uma unificação das lutas estudantis que já estavam em curso no país (Kowalski, 2012).

Como um marco legal importante, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1961, reconheceu a responsabilidade dos sistemas de ensino na provisão de assistência social e médico-odontológica aos estudantes, e a possibilidade de oferta de bolsas gratuitas com custeio total ou parcial, bem como financiamento para reembolso posterior para estudantes que demonstrassem aptidão para os estudos (Brasil, 1961). Observa-se, nesse sentido, que a assistência ao estudante estava orientada sob o critério de aptidão escolar e sob a comprovação de necessidade, caracterizando-se como um serviço assistencialista, focalizado e condicionante, distante de uma perspectiva universal de garantia de direito.

Na década de 1970, ocorreu um avanço significativo na assistência estudantil, com a criação do Departamento de Assistência Estudantil (DAE), vinculado ao Ministério da Educação. Esse departamento tinha como objetivo uma política nacional de assistência aos estudantes universitários, com foco em programas de alimentação, moradia e assistência médico-odontológica, sendo extinto durante as reformas neoliberais. Ainda na década de 1970, foi estabelecido o Programa Bolsa de Trabalho, por meio do Decreto nº 69.927, de 13 de janeiro de 1972, com o objetivo de oferecer oportunidades de exercício profissional a estudantes de todos os níveis de ensino em entidades públicas ou privadas. Priorizava-se a distribuição das bolsas “àqueles carentes de recursos financeiros, mediante investigação sumária de suas declarações” (Brasil, 1972).

Para Crosara, Silva e Oliveira (2020), até esse momento:

a trajetória das políticas de assistência segue um caminho oscilante, mas que pode ser caracterizado pela constitucionalização e legalização da assistência estudantil, pela institucionalização em órgãos definidos e com responsabilidades exclusivas, pela ausência de articulação vertical da política em diferentes níveis, pela focalização, estigmatização e moralização da permanência e pela insuficiência da dimensão de direito livre de contrapartidas para o acesso à educação (Crosara; Silva; Oliveira, 2020).

No âmbito do ensino superior, somente na década de 1980, com os movimentos pelo fim do regime militar, redemocratização do país e demanda por uma nova constituinte é que surgem, de forma mais intensa, os movimentos em prol dos direitos estudantis e de permanência nas Ifes, haja vista que a maioria das iniciativas desenvolvidas, até então, eram, em sua maioria, concentradas na educação básica (Camenietzki, 2019).

Destacou-se, nesse período, a criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (Fonaprace)⁴², em 1987. O Fonaprace constitui-se em um órgão assessor

⁴² Inicialmente, o Fonaprace foi nomeado como Fórum Nacional de Assuntos Estudantis e Comunitários, posteriormente como Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis e, atualmente, denominado Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis.

diretamente ligado à Andifes, que surgiu em meio ao contexto de redemocratização da política brasileira, numa preocupação com as políticas de promoção e apoio aos estudantes.

O fórum tinha como objetivo representar oficialmente, e de forma permanente, os pró-reitores ligados à área e, ainda, ficaria encarregado de “discutir, elaborar e propor ao MEC a política de Promoção e Apoio ao Estudante” (FONAPRACE, 2012, p. 15). Diante disso, o fórum “buscou sistematizar as incipientes ações destinadas ao segmento estudantil, que se mostravam insuficientes às demandas existentes até aquele momento” (Camenietzki, 2019, p. 71) sendo considerado a partir de então um dos atores protagonistas na discussão acerca das políticas de permanência estudantil, tendo um papel importante na luta pela efetivação do direito à educação superior.

Com a Constituição Federal de 1988, há um aprofundamento das discussões acerca da democratização do acesso ao ensino superior e às políticas de permanência estudantil nas universidades, sendo a nova constituinte um marco na garantia dos direitos sociais, nos quais está inscrita a educação.

Mesmo diante das novas garantias constitucionais, Kowalski (2012) aponta que as legislações produzidas nos anos de 1990 não evidenciaram preocupação em relação à assistência estudantil no ensino superior, não havendo menção sobre tal temática. Para a autora, existiu, ao contrário, um movimento de negação em prover os recursos para a assistência estudantil, o que não surpreende, dada a condução política neoliberal e de intervenção estatal mínima na provisão dos direitos sociais. As ações de assistência estudantil, nessa conjuntura, resumiam-se a ações pontuais e isoladas das próprias instituições de ensino.

Devido às mudanças advindas do projeto neoliberal, que se fortalecia no Brasil, as universidades praticamente não possuíam nenhuma política ou programa de assistência estudantil, sendo suas ações resumidas a restaurantes e residências universitárias sucateados, e a programas de bolsas, insuficientes. Nesse contexto, alguns movimentos sociais, estudantis e entidades como o Fonaprace e a UNE passaram a fomentar e intensificar discussões e debates sobre a assistência estudantil nas Ifes do Brasil, buscando o estabelecimento de políticas nacionais voltadas para o acesso, a permanência e a conclusão dos cursos de graduação, principalmente, para alunos oriundos de camadas sociais menos favorecidas.

No ano 2000, o Governo Federal elaborava o PNE, e não havia menção à proposta de assistência estudantil nas universidades. O Fonaprace, então, formalizou a solicitação de inclusão, por meio de um documento que apresentava também a I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Ifes, de 1997. A referida pesquisa possuía o propósito de fundamentar a formulação e elaboração de uma política de

assistência ao estudante, e foi usada como meio de formalizar uma solicitação de inclusão de questões relativas à assistência estudantil no PNE.

A I Pesquisa do Perfil Discente, realizada pelo Fonaprace com as Ifes, em 1996, demonstrou, dentre outros dados, que 44,29% dos estudantes pertenciam às classes C, D e E, o que representava demanda potencial para as políticas de assistência estudantil. Esses dados evidenciaram que, ao contrário do que se pensava, as universidades possuíam uma quantidade significativa de estudantes de estratos sociais mais baixos. Havia, no imaginário social, a ideia de que as universidades públicas eram frequentadas exclusivamente por estudantes da elite brasileira e que, portanto, estes teriam condições de arcar com os custos de sua formação e permanência na universidade (FONAPRACE, 2012).

Assim, devido às pressões sociais, e frente aos novos projetos para a educação superior no país, a assistência estudantil foi incorporada ao PNE de 2001 com a seguinte redação: “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (MEC, 2001).

Ainda no mesmo ano, o Fonaprace, com base nos dados da I Pesquisa de Perfil Socioeconômico dos Estudantes das Ifes (1997), e na intenção de produzir um documento mais amplo, elaborou o Plano Nacional de Assistência Estudantil, com a finalidade de mostrar aos órgãos governamentais a necessidade de recursos financeiros para a área em questão. O plano apresentava diretrizes para a elaboração de programas e projetos e identificava as áreas-chave para o desenvolvimento de ações de assistência estudantil, enfatizando a importância de alocar recursos financeiros para essa finalidade, por parte dos órgãos governamentais. A versão final do Plano Nacional de Assistência Estudantil foi encaminhada à Andifes em 4 de abril de 2001, passando a ser documento base para todas as ações relativas ao tema (FONAPRACE, 2012).

Na perspectiva de buscar argumentos ainda mais sólidos, o Fonaprace realizou, em 2003/2004, a II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Ifes Brasileiras, que trouxe a confirmação dos dados da primeira pesquisa e reafirmou a importância de financiamento para a assistência estudantil nas Ifes. O relatório da pesquisa revelou que a necessidade por políticas de permanência era ainda mais urgente, especialmente ao considerar a perspectiva de novos desafios decorrentes do Reuni. A pesquisa destacou que 42,8% dos estudantes se encontravam nas classes C, D, E, cuja renda média familiar mensal atingia, no máximo, R\$927,00, e apresentava uma situação de vulnerabilidade social (FONAPRACE, 2012).

De posse dos dados da II Pesquisa do Perfil Discente (2004), o primeiro Plano Nacional de Assistência Estudantil passou por reformulação, sendo atualizado e aprovado pela Andifes em julho de 2007, na cidade de Belém-PA. A partir daí, foram iniciadas, junto ao MEC, as discussões para implantação de diretrizes norteadoras para a definição de projetos e demandas para a permanência do estudante universitário, de modo que o plano fosse implementado. No mesmo ano em que ele foi atualizado, foi instituído o Reuni que, em seu art. 1º, estabeleceu como objetivo criar condições para ampliar o acesso e a permanência na educação superior (Brasil, 2007).

O Plano Nacional de Assistência Estudantil atualizado em 2007, colocava a assistência estudantil como parte do processo educativo do estudante, devendo ser articulada ao ensino, à pesquisa e à extensão, e entendida como direito social, na perspectiva de romper com a ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado (ANDIFES, 2007). Ainda, apresentava diversas possibilidades de atuação de maneira ampliada, propondo áreas estratégicas e linhas temáticas para a assistência estudantil nas Ifes, como pode ser verificado no quadro abaixo.

QUADRO 1 – Áreas estratégicas previstas no Plano Nacional da Assistência Estudantil – 2007

ÁREAS	LINHAS TEMÁTICAS	ÓRGÃOS ENVOLVIDOS
*Permanência	*Moradia; *Alimentação; *Saúde física e mental; *Transporte; *Creche; *Condições básicas para atender aos portadores de necessidades especiais.	*Assuntos Estudantis; *Ensino; *Pesquisa; *Extensão.
*Desempenho Acadêmico	*Bolsas; *Estágios remunerados; *Ensino de línguas; *Inclusão digital; *Fomento à participação; político-acadêmica; *Acompanhamento psicopedagógico.	*Assuntos Estudantis; *Órgãos das Ifes ligados ao ensino, pesquisa e extensão; *Parcerias com órgãos públicos e entidades com fins sociais.
* Cultura, Lazer e Esporte	* Acesso à informação e difusão das manifestações artísticas e culturais; * Acesso a ações de educação esportiva, recreativa e de lazer.	*Assuntos Estudantis; *Órgãos das Ifes ligados ao ensino, pesquisa e extensão; *Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais, municipais e entidades da sociedade civil.
*Assuntos da Juventude	* Orientação profissional sobre o mercado de trabalho; * Prevenção a fatores de risco; * Meio ambiente; * Política, ética e cidadania; * Saúde, sexualidade e Dependência química.	*Assuntos Estudantis; *Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais, municipais e entidades da sociedade civil.

Fonte: Andifes (2007).

Para Camenietzki (2019, p. 92), as quatro áreas estratégicas, apontadas pelo plano, demonstram que a percepção de assistência estudantil “constituía-se em um conjunto de múltiplas determinações que levavam em consideração não apenas a assistência básica (alimentação, moradia, transporte) dos estudantes”. Tais áreas possuíam, para a autora, um conceito mais amplo de permanência estudantil, inclusive atribuindo responsabilidades a outros setores da universidade pela manutenção de condições plenas do estudante no seu

curso. Ainda, expressavam os fundamentos do plano numa perspectiva de desenvolvimento integral dos estudantes, em defesa da justiça social e da eliminação de todas as formas de preconceito.

No âmbito do MEC, numa conjuntura de expansão das universidades, a assistência estudantil era considerada como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, assim como de ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos jovens, na faixa etária de 18 a 24 anos, no ensino superior (FONAPRACE, 2012). De tal modo, no mesmo ano, o plano se transformou em programa por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, que instituiu o PNAES.

Cabe ressaltar que o PNAES fez uma significativa redução das linhas temáticas propostas pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil, além de não citar a corresponsabilidade dos demais setores das Ifes na execução dos programas de permanência. O plano propunha eixos que permeavam, além da assistência básica, “a formação política, o acesso à cultura e promoção da ética e cidadania, bem como a proposta de a assistência estudantil ser uma política transversal nas instituições de ensino; pois está ligada à outros setores institucionais” (Camenietzki, 2019, p. 93), demonstrando “uma regressividade sobre o entendimento acerca das áreas de atuação das ações de permanência discente” (Camenietzki, 2019, p. 112).

Tal postura governamental, diante do enxugamento das propostas do plano, evidencia um caráter restritivo e focalizado às ações de assistência estudantil com vistas às soluções mais imediatas e pragmáticas. Ao excluir áreas e linhas temáticas importantes, demonstram uma visão administrativa fragmentada, desconsiderando o sujeito em seu desenvolvimento integral, com necessidades que vão além do âmbito econômico.

Apesar da redução em suas linhas temáticas, tal programa se insere num contexto de PNE e de políticas expansionistas, logo, é atribuído às iniciativas de apoio aos estudantes um papel central na democratização do ensino superior. É importante observar, ainda, a sua função na promoção da inclusão social, na busca pela redução das desigualdades no acesso e na permanência no ensino superior.

Em 2010, o PNAES, instituído por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, foi oficialmente regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, conferindo maior segurança jurídica em relação à portaria anterior e estabelecendo atendimento prioritário a um público específico. Conclui-se, portanto, que o PNAES surgiu como um programa inserido no projeto de expansão do ensino superior federal, e não pode ser

compreendido fora do contexto das metas do PNE e das propostas inerentes ao Reuni, como ressaltam as diretrizes deste último, apresentadas abaixo.

A ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições socioeconômicas desfavoráveis. Esta medida está diretamente associada à inclusão, democratização do acesso e permanência de forma a promover a efetiva igualdade de oportunidades compreendidas como partes integrantes de um projeto de nação (Brasil, 2007b, p. 7).

O PNAES, inserido nessa conjuntura, ainda objetivava melhorar os índices de conclusão dos cursos universitários, uma vez que buscava proporcionar condições mais favoráveis para a permanência dos estudantes. Dessa forma, as instituições federais públicas de ensino superior passaram a receber recursos específicos para a implantação de ações de assistência estudantil, com o objetivo de garantir condições adequadas para que os estudantes pudessem se manter e concluir seus estudos.

A constituição do PNAES⁴³ foi resultado dos esforços coletivos de entidades, professores e estudantes, o que simbolizou a concretização de uma luta histórica em prol de uma assistência estudantil destinada a promover a igualdade de oportunidades nas Ifes. Porém, o fato de o PNAES ser um decreto sempre foi uma preocupação de parte da comunidade universitária, haja vista que poderia ser modificado a cada governo, ou mesmo revogado pelo chefe do poder executivo federal, possuindo, portanto, certa fragilidade, e se configurando como uma política de governo e não de Estado.

Durante os últimos anos, estavam em tramitação no Congresso Nacional algumas propostas legislativas tratando da assistência estudantil e uma intensa mobilização por parte das universidades, entidades e movimentos estudantis para que a proposta de Política Nacional de Assistência Estudantil se tornasse lei. No ano de 2024, essa lei foi sancionada, após uma série de debates e ajustes em torno do PL nº 1.434/2011, de autoria da senadora professora Dorinha Seabra (União-TO), quando ainda era deputada federal.

A Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, instituiu a 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” (Brasil, 2024). A lei, agora sancionada, é referência na consolidação da assistência estudantil como direito no âmbito da educação superior pública, e apresenta dez programas,

⁴³ É importante observar que, ainda que o PNAES tenha sido instituído, outras pesquisas nacionais foram realizadas pelo Fonaprace/Andifes e, até a presente data, somam-se cinco, sendo a primeira delas em 1996 e a última em 2018. Tais pesquisas são de suma importância, pois possibilitam a realização de diagnósticos, acompanhamentos e análises das ações nas universidades, e as mudanças que podem ocorrer no perfil discente. Assim, instrumentalizam os gestores e demais envolvidos na gestão das ações de assistência estudantil.

em áreas como moradia estudantil, transporte, alimentação, acessibilidades dentre outros, incorporando aspectos do decreto PNAES, objeto deste trabalho, ampliando seus critérios e ações.

Ainda que a PNAES tenha sido sancionada, alguns de seus programas aguardam regulamentação e, por isso, o decreto que institui o PNAES ainda não foi revogado. Diante disso, as Ifes ainda estão utilizando suas prerrogativas na execução das ações de assistência estudantil, enquanto aguardam regulamentação da lei em questão, motivo pelo qual o decreto se mantém como objeto desta pesquisa. Vale mencionar o fato de que, quando a política em questão foi sancionada, este trabalho estava em avançado processo de desenvolvimento.

3. O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)

A educação no Brasil é instituída como um direito de todos e dever do Estado, sendo o país signatário em vários tratados internacionais que ratificam essa premissa. No entanto, ainda que constitucionalmente isso esteja estabelecido, no que diz respeito à garantia do direito à educação superior há desafios que se colocam, especialmente, às camadas sociais menos favorecidas.

Mesmo com o avanço das políticas expansionistas, apresentadas na seção anterior, implantadas com o objetivo de ampliar o acesso ao ensino superior público, a permanência estudantil daqueles que ingressavam na universidade se destacou como uma preocupação. Nesse cenário, foi instituído o PNAES, uma política social educacional que visa ampliar as condições de permanência no ensino superior público, principalmente aos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica.

A implantação do PNAES se configurou com um marco na luta pela assistência estudantil no interior das universidades federais, sendo considerada uma ação estratégica fundamental na promoção do direito à educação superior, porém, vem enfrentando desafios com a gestão neoliberal do Estado, estabelecida por transformações ainda mais significativas nas últimas décadas.

Diante dessa conjuntura, a lógica mercadológica atribuída às políticas sociais e a redução de orçamento público às suas ações assumem a primazia sobre a garantia dos direitos constituídos, o que tende a impactar no acesso ao ensino superior e nas políticas de permanência no interior das universidades públicas.

Nesse sentido, objetiva-se, nesta seção, apresentar uma discussão sobre a configuração do direito à educação superior pública no Brasil, bem como problematizar o PNAES como política social educacional estratégica na promoção do direito à educação superior num contexto neoliberal, e sua articulação com o direito à educação.

3.1 Direito à Educação e Educação Superior

A educação é tida como fundamental no processo de formação de qualquer sociedade e, no Brasil, configurou-se historicamente como lugar de acesso privilegiado, sobretudo a educação superior. Durante séculos, esta fora acessada por uma pequena parcela da sociedade, majoritariamente pelas camadas abastadas da sociedade, evidenciando seu caráter elitista e excludente. Dentre os fatores que contribuíram para isso, tem-se o passado colonial,

monarquista e escravocrata, que levou à implantação tardia de universidades no país (Corbucci, 2014).

Esse cenário reproduziu um ciclo de desigualdades ao favorecer grupos sociais que, ao terem acesso a oportunidades educacionais, perpetuavam sua posição social ou alcançavam ascensão política e econômica, melhor colocação no mercado de trabalho e carreiras promissoras. Além disso, a conclusão de um curso de graduação representava certo *status*, uma vez que seu detentor possuía acesso a um saber destinado a poucos, portanto um saber privilegiado. Para MacCowan,

a educação superior tem sido historicamente um “privilégio”, pois só tem sido disponibilizada para segmentos específicos da sociedade (com base no gênero, na classe social, no grupo racial/étnico etc.), ou para uma elite intelectual muito reduzida (ou seja, uma pequena proporção das pessoas com a capacidade de estudar na educação superior). As elites têm interesse pessoal em manter o tamanho restrito do sistema universitário e, tendo em conta o papel proeminente das universidades como locais de crítica ao governo, também tem havido desincentivos para que os estados expandam o acesso “às massas”, exceto sob a forma de instituições privadas que absorvem a demanda, oferecendo formação profissional estreita. É claro que, nesse sentido, estamos realmente falando da educação superior “para os privilegiados” (MacCowan, 2015, p. 170).

Até ser constituída como um direito social, a educação no Brasil passou por um processo assinalado por avanços graduais e lutas sociais históricas. Tal processo também se deu, em grande medida, devido à influência de organismos, acordos e convenções internacionais que tratavam a educação como fundamental no desenvolvimento pessoal, social e econômico dos indivíduos e, portanto, essencial no desenvolvimento das nações signatárias.

No contexto internacional, a educação é largamente reconhecida e consta em várias declarações, acordos e pactos internacionais do sistema mundial de direitos humanos. A exemplo, tem-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁴⁴, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 1948, em que o direito à educação aparece como universal e como meio para promover o pleno desenvolvimento da personalidade humana, assim como o fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (ONU, 1948).

Tal declaração proclama a fé nos direitos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e mulheres, com vistas a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. Estabelece que “todos os

⁴⁴ A DUDH é um documento base não jurídico, que delineia a proteção universal dos direitos humanos básicos, adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948. Os direitos humanos são os direitos básicos e as liberdades dos seres humanos que são inalienáveis, independentemente de raça, gênero, nacionalidade, etnia, religião ou qualquer outra condição (Cabral; Félix, 2023).

seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos” e, ainda, que “todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação” (ONU, 1948, online). A importância da DUDH está em seu caráter universal, que permite que seja formada uma proteção dos direitos em âmbito internacional.

No que diz respeito à educação, o art. 26 da DUDH estabelece que:

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.
2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz (ONU, 1948, online).

O direito à educação, como definido no art. 26, é colocado como fundamental para qualquer país ou pessoa, associado à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como à sua capacidade de promover o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Ainda no âmbito internacional, acrescentou-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)⁴⁵, de 1966, que reconheceu a educação como direito de toda pessoa e o seu papel essencial na “promoção do pleno desenvolvimento da personalidade humana, sua dignidade e no fortalecimento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais” (PIDESC, 1966, online). Esse direito é considerado pelo Pidesc como essencial para o desenvolvimento pessoal, social e econômico, bem como para o pleno exercício da cidadania.

O pacto ainda elencou diretrizes e compromissos a serem seguidos pelos Estados que o compunham, para a imediata universalização da educação fundamental e a progressiva universalização da educação média e superior de forma gratuita (PIDESC, 1996). Assim, os Estados que se firmaram às propostas do Pidesc, incluindo o Brasil, tinham o compromisso de adotar, também em caráter legislativo, ações com vistas a melhorar o acesso a esses direitos, desenvolvendo políticas públicas que ampliassem o alcance à educação, melhorassem sua qualidade e promovessem a equidade no sistema educacional.

O pacto estabelecia que a educação deveria capacitar todas as pessoas para que participassem efetivamente de uma sociedade livre, favorecessem a compreensão, a tolerância

⁴⁵ O Pidesc foi adotado pela ONU em 1966, com o objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na DUDH (Cabral; Félix, 2023).

e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, promovendo ações para a manutenção da paz (PIDESC, 1966). Tal pacto internacional foi de suma importância, visto que atribuiu à educação um papel na viabilização desta como direito humano, e orientava os Estados a adotarem políticas para a universalização e democratização da educação.

Em âmbito nacional, tem-se como um grande marco a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, que se deu num processo de redemocratização do país após o período de ditadura militar. A Constituição Federal de 1988 trouxe um avanço significativo na garantia dos direitos sociais no Brasil, entre eles a educação, resultado também de reivindicações e mobilizações por diversos segmentos da sociedade.

A nova constituinte é reconhecida por ter como objetivos ampliar os direitos e garantias fundamentais sob os princípios da solidariedade, da dignidade da pessoa humana e a busca pela erradicação de diversas desigualdades (Crosara; Silva; Oliveira, 2020). Para os autores, o princípio da dignidade da pessoa humana passa a ser o centro do ordenamento jurídico e, portanto, cabe ao poder público garantir a plena realização das pessoas em todos os aspectos, “o que atrai para este princípio a obrigatoriedade da realização de vários direitos fundamentais, tais como a vida, saúde, moradia, renda, **educação**, aposentadoria, entre outros” (Crosara; Silva; Oliveira, 2020, p. 32, grifos nossos). Logo, conclui-se que, ao se afastar disso, o poder público está em desacordo com os preceitos instituídos na Constituição Federal.

A mesma constituição elenca como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, assim como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988). Tais objetivos servem como diretrizes para as ações do Estado, no sentido de garantir os direitos fundamentais e promover a dignidade humana, agindo em prol da justiça social, com vistas não só ao desenvolvimento econômico, mas também ao social e à inclusão de todos os cidadãos.

No que se refere à educação, é na Constituição Federal de 1988 que passa a ser considerada como um direito social fundamental⁴⁶ e reconhecida como essencial para a

⁴⁶ Um direito social é um direito fundamental, que visa garantir condições mínimas de bem-estar e dignidade para todos os indivíduos, promovendo a igualdade e a justiça social, e é destinado a materializar equidade de oportunidades para todos (Crosara; Silva, 2018). No que diz respeito ao direito à educação, há outras normativas

cidadania. O texto constituinte trouxe, em seu escopo, o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais, ao estabelecer, no art. 6º, que: “são direitos sociais **a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988, online, grifos nossos).

Crosara e Silva (2018) apontam os motivos pelos quais entendem os direitos sociais como fundamentais:

Ser um direito fundamental significa constituir-se em “situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive” e, por isso mesmo, deve ser, além de formalmente previsto, realizado concretamente (SILVA, 1994, p. 164). Aliás, todos os direitos fundamentais apresentam como características serem universais, inalienáveis, imprescritíveis e indisponíveis, de modo tal que, além de se dirigirem a todos e todas, não perecem, não podendo ninguém onerosa ou gratuitamente dele se dispor (Crosara; Silva, 2018, p. 296).

Para os autores, os direitos fundamentais (educação, saúde etc.) são inegociáveis, permanentes, intransferíveis e devem ser garantidos a todos. Sua ausência compromete a inserção social dos indivíduos e a dignidade da pessoa humana, reforçando o dever do Estado em protegê-los e promovê-los de forma contínua e igualitária.

No que diz respeito à educação, ainda é considerada um instrumento para alcance de outros direitos, como o trabalho. Sendo assim, os direitos sociais fundamentais possuem o objetivo de promover:

a igualdade fática, material ou substancial, superando as diferenças que criam as desigualdades sociais, econômicas, [...] entre tantas, uma vez que são direitos que permitem o acesso de todos e todas aos bens e vantagens sociais de forma igualitária, gerando igualdade de oportunidades e, em última instância, a justiça social e a materialização da dignidade da pessoa humana (Crosara; Silva; Oliveira, 2020, p.34).

Dessa forma, os direitos sociais assumem um papel basilar na garantia da dignidade da pessoa humana⁴⁷, bem como na possibilidade de concretude do princípio da igualdade. Para Sarlet, (2011) não há como desconsiderar, ou mesmo negar, a vinculação direta de todos os direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988 com o princípio da dignidade da

relevantes que reforçam essa premissa, como a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece a LDB, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

⁴⁷ A dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado, de tal sorte que não se pode cogitar na possibilidade de determinada pessoa ser titular de uma pretensão a que lhe seja concedida a dignidade. Assim, compreendida como qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana, a dignidade pode (e deve) ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo, ser criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), já que admitida e atribuída a cada ser humano como algo que lhe é inerente (Sarlet, 2011, p. 23).

pessoa humana, sendo a efetivação dos direitos sociais necessários para a satisfatória fruição de uma vida com dignidade.

Para o autor, a dignidade da pessoa humana é a qualidade “intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais” que assegurem “as condições existenciais mínimas para uma vida saudável” (Sarlet, 2011, p. 28).

De igual maneira, os direitos sociais fundamentais desempenham um papel importante na medida em que atribuem ao Estado a obrigatoriedade da previsão de serviços e políticas públicas de materialização desses direitos. O texto constituinte acrescenta, no art. 205, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, online).

De tal forma, a Constituição Federal, estabelece o direito à educação como um direito social de todos e um dever do Estado, visando o pleno desenvolvimento da pessoa humana, mas também sua qualificação para o trabalho, demonstrando o papel estratégico da educação na economia nacional. Nesse contexto, é importante salientar que, nas últimas décadas, houve uma intensificação do discurso que associa a educação ao desenvolvimento econômico e à formação de mão de obra, deixando em segundo plano a sua função na formação humana, e reduzindo-a às demandas do mercado.

Diante disso e tomando a educação superior como referência, é relevante apontar suas finalidades, estabelecidas na LDB de 1996, um marco no campo das normativas educacionais no Brasil. A referida lei estabelece que, além de formar para o mercado de trabalho diplomados em diferentes áreas de conhecimento, a educação superior deve estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade, atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, produzir e difundir cultura etc. (Brasil, 1996).

Para Cabral e Felix (2023), a educação superior não pode ser encarada como:

mero artefato destinado a uma profissionalização mais eficaz e refinada dos sujeitos sociais, mas sim como um importante elemento de participação na sociedade do conhecimento. Nesse sentido, a “qualificação para o trabalho” tem relação não apenas com a aquisição de conhecimentos técnicos pelos indivíduos, mas também com a relevância do trabalho para a sociedade como instrumento de sobrevivência e

promoção de uma maior igualdade social, o que contribuiria para a ampliação das possibilidades do exercício da cidadania (Cabral; Felix, 2023, p. 208-209).

Para os autores, a experiência da educação superior tem impacto direto na vida dos estudantes no que diz respeito à cidadania, à saúde e ao bem-estar, estendidos, inclusive, às suas famílias. “Esses elementos trazem consigo benefícios sociais na participação política e engajamento em causas sociais. E quando agregados com os benefícios econômicos, tem-se a ideia do potencial transformador da educação superior” (Cabral; Felix, 2023, p. 208). Em complementação, MacCowan (2015) acrescenta que a educação possui um importante valor no desenvolvimento da consciência política e da cidadania, e aspectos individuais decorrentes do valor da interação com a comunidade acadêmica.

Obviamente, não se pode desqualificar a importância da educação como preparação para o mercado de trabalho, mas também não cabe a reduzir a isso, uma vez que, como direito humano fundamental, seria um aspecto insuficiente para explicar todas as suas dimensões. Portanto, a declaração do direito à educação, no texto constituinte, como um direito de todos e dever do Estado, deve abarcar todos os seus aspectos constitutivos, cabendo ao Estado desenvolver ferramentas para garanti-lo.

Diante disso, Cury (2002) destaca que:

Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo. A declaração e a garantia de um direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que tradicionalmente reservam apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. Por isso, declarar e assegurar é mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante. Disso resulta a necessária cobrança deste direito quando ele não é respeitado (Cury, 2002, p. 259).

O autor chama atenção para o fato de que, ao declarar um direito, o Estado passa a reconhecê-lo como ponto prioritário de suas ações e, portanto, políticas sociais são necessárias para sua efetivação, e acrescenta que, no caso brasileiro, a proclamação do direito à educação se torna importante dada à tradição elitista e excludente de acesso, e enfatiza que o direito, ao ser proclamado, tornou-se passível de cobrança e reivindicações.

Nesse sentido, Crosara, Silva e Oliveira (2020) apontam que o direito à educação, portanto, “é um direito fundamental, e como tal é inalienável, universal, indisponível e imprescritível” e, além disso, “por ser um direito fundamental, é uma cláusula pétrea”, não podendo “ser violado nem mesmo por emenda constitucional que tenda a aboli-lo” (Crosara; Silva; Oliveira, 2020, p. 33). Tais características atribuídas à educação ressaltam sua

importância como pilar para o desenvolvimento humano e social, demonstrando que todos os indivíduos, independentemente de qualquer situação, devem ter acesso a esse direito, porém, sobre a oferta e a promoção da educação há alguns elementos que precisam ser observados.

Martins, Araújo Junior e Rodrigues (2018) afirmam que no caso da educação básica⁴⁸, esta possui *status* consolidado no Brasil, ainda que a qualidade seja um grande desafio. Os autores apontam que tal *status* se deve ao fato de a oferta da educação básica ser constituída como gratuita e universal, e sua provisão obrigatória pelo Estado.

Na Constituição Federal de 1988, isso se evidencia no seguinte artigo:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Brasil, 1988, online, grifos nossos).

Tal artigo elenca como dever do Estado a promoção da educação básica, sendo obrigatória sua oferta pelo poder público, bem como a assistência estudantil por meio de programas suplementares. No parágrafo primeiro do mesmo artigo ainda é acrescentado que “§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Brasil, 1988, online).

Ser direito público subjetivo significa que “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, pode acionar o poder público para exigi-lo” (Brasil, 1996, online), porém, quando se trata da garantia da educação superior, tal discussão assume contornos mais complexos.

Sguissardi (2015a) chama a atenção para o fato de que, tratando-se da educação superior, esta se coloca como frágil, já que não é vista como direito subjetivo como o ensino fundamental. E adverte ao apontar que o ensino superior no Brasil vive um intenso processo de “transformação de um direito ou serviço público em serviço comercial ou mercadoria” (Sguissardi, 2015a, p. 871), aspectos explorados nas seções anteriores.

Minto (2006) destaca essa questão ao salientar que:

⁴⁸ De acordo com a LDB, há no Brasil dois níveis de educação: a básica, que engloba o ensino infantil, fundamental e médio, e a superior. Para Martins, Araújo Junior e Rodrigues (2018, p. 147), “Todos os níveis deveriam ser oferecidos de forma universal e gratuita para quem tivesse interesse; entretanto, ainda faltam políticas públicas que efetivem o acesso igualitário a todos os níveis educacionais à população”.

A própria noção de educação superior como algo acima do que é básico, ou seja, do que pode ser para todos, corrobora essa concepção elitista de educação e faculto usos ideológicos os mais diversos, tais como a dicotomia educação básica - educação superior, a priorização dos fundos públicos para o ensino que é considerado básico, a privatização da educação superior por diferentes meios, a realização da pesquisa apenas em espaços privilegiados de excelência, dentre outros (Catani; Oliveira, 2002, *apud* Minto, 2006, p. 151).

Essa dicotomia entre educação básica e superior, historicamente, levou a priorização de recursos à educação básica, tornando a educação superior pública acessível a poucos, em geral às camadas abastadas da sociedade. Isso contribuiu para um cenário em que o mercado intensificou a sua atuação na captação da demanda pela educação superior, colocando os indivíduos como consumidores dos serviços educacionais, distanciando-os da concepção de direito constituído e reforçando a mercantilização da educação.

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça o princípio da universalização do acesso à educação, há desafios no que diz respeito à efetiva igualdade de acesso ao ensino superior. A Constituição Federal atribui ao Estado a responsabilidade de garantir esse direito e a qualidade em todos os níveis de ensino, porém, o art. 208 da mesma constituição prevê que “o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística será efetivado segundo a capacidade de cada um” ⁴⁹ (Brasil, 1988, online), que no Brasil se dá por meio de processos seletivos.

Para Crosara e Silva (2018), esses mecanismos de seleção intensificam as disparidades, uma vez que o direito à educação, um instrumento fundamental para reduzir as desigualdades sociais, não é ofertado a todos. Há, assim, uma contradição entre o princípio de universalização do acesso preconizado na Constituição Federal de 1988 e os desafios práticos para uma efetiva igualdade de acesso ao ensino superior.

Nesse sentido, Saviani (2013) aponta que é importante distinguir entre a proclamação de direitos e a sua real efetivação. Cada direito corresponde a um dever e “se a educação é proclamada como um direito e reconhecida como tal pelo Poder Público, cabe a este poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive” (Saviani, 2013, p. 220). No entanto, no que diz respeito à efetivação do direito à educação superior pública, ainda há dificuldades históricas na oferta de vagas capazes de atender à demanda existente,

⁴⁹ No âmbito normativo, as referências à educação superior no direito internacional são consideravelmente limitadas quando comparadas com as previsões de garantias da educação fundamental. O art. 26 da DUDH, citado no texto, dispõe que “o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito” (Cabral; Felix, 2023). Ao contrário da educação fundamental, não há referência à obrigatoriedade e à universalidade na oferta da educação superior. A declaração se limita a prever a garantia do acesso à educação superior para aqueles que tenham mérito para nela ingressar.

além das dificuldades socioeconômicas, regionais e estruturais de acesso e permanência vivenciadas por certos grupos sociais.

Enquanto a Constituição Federal de 1988 institui a educação como um direito social e sua garantia como responsabilidade do Estado, é apresentada uma condicionalidade ao ensino superior ao estabelecer que o acesso aos níveis mais elevados deve ser efetivado segundo a capacidade de cada um. Isso se contrapõe à premissa do direito universal e demonstra que o acesso ao ensino superior tem se dado de forma meritocrática, tendo a intenção de **selecionar** aqueles que demonstram maior aptidão individual ou esforço pessoal (Barbosa, 2003).

Para Barbosa (2003, p. 21) “o termo meritocracia refere-se a uma das mais importantes ideologias e ao principal critério de hierarquização social das sociedades modernas, o qual permeia todas as dimensões da nossa vida social no âmbito do espaço público”. Na sociedade capitalista, a ideologia meritocrática sob as bases do neoliberalismo assume uma condição basilar na reprodução dos seus valores, como mecanismo potencializador da competição.

O mérito, para a autora, é um critério definido em contextos específicos para organizar os indivíduos na sociedade, levando em conta o reconhecimento público de suas habilidades ou esforços, possibilitando uma hierarquia dentro de um determinado domínio social. O processo histórico apresentado sobre as universidades públicas no Brasil e suas reformas evidencia esse aspecto.

A propagação da ideia meritocrática de acesso à educação torna o ingresso no ensino superior mais desafiador para estudantes oriundos de camadas sociais menos favorecidas, ao passo que seu ingresso depende de outros fatores determinantes no processo, como os níveis de vulnerabilidade socioeconômica e a desigualdade na qual estão inseridos. Tais condições se configuram como barreiras no acesso à educação, ao perpetuar desigualdades e dificultar a efetivação plena desse direito.

MacCowan (2015) adverte que, mesmo sendo o mérito utilizado como critério de seleção, ninguém deveria ser barrado do acesso e da fruição da educação superior por qualquer outra razão impeditiva, como a falta de recursos financeiros, situação vivenciada por muitos indivíduos de camadas sociais menos favorecidas. Zamora (2017) acrescenta que o Estado deve garantir que as condições socioeconômicas das pessoas não sejam desiguais nas oportunidades de acesso à educação superior, e isso “implica a obrigação imediata do Estado de velar pela igualdade, e pela não discriminação no acesso à educação superior por qualquer um dos motivos [...], a educação superior não deve ser vista como um bem de mercado, mas como um bem público e social” (Zamora, 2017, p. 50).

Ainda sobre esse aspecto, Sarten (2011) aponta que, nos casos em que a igualdade em direitos e dignidade, bem como os direitos fundamentais “não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças” (Sarten, 2011, p. 28).

De tal forma, o discurso meritocrático assume posição contrária à premissa do Estado como provedor de direitos e dos serviços que os materializam e recaem sobre os indivíduos, exclusivamente, as responsabilidades por suas ações. Isso contribui para uma maior estratificação socioeconômica no acesso ao ensino superior público, impactando negativamente a democratização do conhecimento e a universalização do acesso, além de perpetuar desigualdades, mantendo a educação superior pública e a produção de conhecimento restritas a uma parcela da população.

Para Zamora (2017), o direito de receber educação compreende-a em todas as suas formas e em todos os seus níveis. Desse modo, ao mesmo tempo em que se avançou, tendo a educação como direito de todos preconizada na Constituição Federal de 1988, na prática, no que diz respeito ao ensino superior público, tem-se o incentivo à competitividade via capacidade individual, contribuindo, assim, para a manutenção da exclusão de grupos historicamente marginalizados.

Para MacCowan (2015), reconhecer a educação superior como um direito significa, sobretudo, que nenhuma pessoa deve ser injustamente impedida de acessá-la. As barreiras mais óbvias são de natureza econômica e, se considerado um direito, o estudo universitário deveria ser gratuito e para todos. E, ainda, aponta que “apreciar o direito à educação superior implica defender o direito para todos os outros membros da sociedade e, de fato, já que estamos falando de um direito humano – para todos os membros da comunidade humana” (MacCowan, 2015, p. 171).

Diante dos desafios e das contradições postos à efetivação do direito à educação superior como um direito universal no Brasil e, portanto, de todos, cabe, no campo das disputas inerentes à sociedade capitalista, a contínua defesa da educação como direito social universal fundamental e como parte da proteção aos direitos humanos e constitucionais. Mesmo com as políticas de inclusão implantadas nas últimas décadas, que possibilitaram um novo perfil universitário em termos de diversidade e de acesso a camadas sociais antes desprovidas de condições, ainda se faz necessária a contínua defesa da promoção da igualdade no acesso, abrangendo o máximo de pessoas por meio de políticas sociais educacionais,

voltadas, especialmente, para grupos socialmente vulneráveis, que veem nessas políticas uma oportunidade de superar obstáculos, ingressar e concluir seus estudos.

Para Sguissardi (2015a), não é possível falar em democratização do ensino superior sem a devida igualdade no acesso e permanência nesse nível de ensino. Nesse sentido, o autor afirma que:

É necessário enfatizar que essa utópica igualdade de condições para o acesso à, e de permanência na, educação superior é, como nos demais níveis, condição básica da democratização desse nível de educação. Isto é, não se pode falar em processo de democratização sem que se verifique algum grau importante de igualdade de condições para todos os candidatos a uma vaga na educação superior (Sguissardi, 2015a, p. 877).

Importa observar que, embora a universidade pública tenha passado por um processo de diversificação do público discente, com as políticas expansionistas e de democratização de acesso nas últimas décadas, para aqueles indivíduos de camadas sociais menos favorecidas, que ingressam no ensino superior público e superaram a barreira da admissão, a permanência é um desafio. Diante disso, a assistência estudantil se torna uma condicionante para a efetivação do direito à educação no ensino superior público, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

3.2. A Assistência Estudantil e o Direito à Educação Superior Pública

Na intenção de ampliar o acesso ao ensino superior, várias ações foram implementadas ao longo das últimas décadas no âmbito das universidades federais, a exemplo, o Reuni e a Lei de Cotas, apresentadas na seção anterior. Esse novo cenário na educação superior proporcionou um significativo aumento de vagas e alterou o perfil socioeconômico e cultural dos discentes no interior das Ifes.

A V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES, realizada em 2018⁵⁰, apontou que o público discente no interior das universidades federais era composto por estudantes na faixa etária média de 24,43 anos, sendo estudantes na faixa de 20 a 24 anos a maioria. Do total de discentes das Ifes, 54,6% eram do sexo feminino

⁵⁰ Em 2018, foi realizada a quinta onda da pesquisa de perfil Andifes/Fonaprace, intitulada V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES, que visou levantar um conjunto de informações relativas ao perfil socioeconômico e cultural dos graduandos das Ifes brasileiras, mais precisamente sobre perfil básico, moradia, origem familiar, trabalho, histórico escolar, vida acadêmica, atividades culturais, saúde e qualidade de vida e, finalmente, dificuldades estudantis e emocionais. Outro objetivo foi a consolidação da série histórica com uma nova onda de pesquisa. Finalmente, buscou produzir indicadores que permitam aos gestores monitorar as políticas direcionadas ao ensino superior, avaliar seus resultados, aprofundá-las e corrigir eventuais desvios de rota (Silva, 2021, p. 6).

e 64,7% estudaram integralmente ou a maior parte do tempo em escolas públicas de ensino médio (FONAPRACE, 2018).

Quanto ao perfil racial, a pesquisa demonstrou que o percentual de negros (pretos quilombolas, pretos não quilombolas e pardos) aumentou para 51,2% dos estudantes das Ifes, sendo a maioria do público pesquisado⁵¹. Ainda, foi possível identificar que “dobrou o número de indígenas aldeados. Eram 2.329, em 2014, chegando a 4.672 em 2018. Em relação a pretos quilombolas, eram 4.231 e em 2018 chegou-se ao número de 10.747” (FONAPRACE, 2018, p. 210). Tal pesquisa aponta para a diversificação no acesso ao ensino superior pelo público discente das Ifes, decorrente das ações implementadas no processo expansionista.

No entanto, para Corbucci (2014), essas ações ainda são insuficientes para a integração dos mais pobres, porque possibilitam o acesso, mas não impedem que outros fatores de exclusão sejam vivenciados em função da condição do estudante ao longo da sua trajetória acadêmica. Nesse sentido, a permanência e conclusão do ensino superior é uma questão fundamental na discussão do direito à educação, já que a realidade socioeconômica e a desigualdade social influenciam o acesso à educação superior, mas também podem comprometer a trajetória acadêmica dos estudantes.

Diante disso, o Estado tem um papel fundamental em criar medidas e políticas sociais, com vistas a facilitar a plena realização desse direito e a permanência que, nesse caso, tornam-se imprescindíveis. Para Crosara e Silva (2018, p. 291), a Constituição Federal de 1988 institui-se em importante marco normativo que “impõe ao Estado não só a obrigação de fornecer a educação, enquanto política pública e, portanto, um serviço público, mas fazê-lo materializando os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito delineados no texto constitucional”, sendo o combate à pobreza, à diminuição de desigualdades sociais e regionais e à discriminação, seja por origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas.

Zamora (2017, p. 51) acrescenta que “desta forma, o respeito, a proteção e a garantia do direito à educação superior devem se dar sob a observância dos princípios de igualdade e

⁵¹ O universo investigado pela V Pesquisa de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES foi composto por estudantes de cursos de graduação presenciais de todas as 63 universidades federais existentes até fevereiro de 2018, bem como pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, do Rio de Janeiro, totalizando 65 Ifes. Dados básicos sobre esse universo foram obtidos por meio de informações enviadas pelas próprias Ifes, via sistema de cadastramento de estudantes, especialmente criado pela equipe de Tecnologia da Informação da UFU. Ao final do processo de cadastramento de estudantes, chegou-se ao volume de 1.200.300 discentes, distribuídos por 65 Ifes e por 395 *campi*, ingressantes no período entre 2000-2018. Estes tinham matrícula ativa em 355 cursos, distribuídas nos turnos diurno, noturno e integral, para obtenção dos graus de Bacharelado, Licenciatura, Bacharelado e Licenciatura e Tecnólogo (Silva, 2021, p. 7).

de não discriminação, de progresso e de uso máximo dos recursos disponíveis”. Isso impõe ao Estado a necessidade de garantir aos estudantes a permanência e a conclusão do curso superior, buscando superar barreiras impostas à trajetória acadêmica deles, barreiras essas ligadas, dentre outras, às condições de renda, transporte, moradia e saúde.

Nesse contexto, a assistência estudantil age como uma resposta à realidade social vivida por muitos estudantes, marcada pelas desigualdades, para que tenham condições de ingressar e permanecer na universidade. Para Rocha e Castro (2024, p. 8), a assistência estudantil consiste em um “conjunto de ações que buscam reduzir as desigualdades socioeconômicas e promover a justiça social durante a trajetória educacional dos alunos” e, portanto, é fundamental na garantia da permanência em todos os níveis de ensino.

Em consonância com o descrito acima, Crosara, Silva e Oliveira (2020) complementam:

Logo, a política de assistência estudantil não é uma discricionariedade do Estado, mas um dever constitucional, e em sua formulação deve-se ter em mente a promoção dos princípios constitucionais norteadores do Estado Democrático de Direito, em especial no sentido de afastar quaisquer barreiras que impeçam o pleno exercício do direito fundamental à educação (Crosara; Silva; Oliveira, 2020, p. 38).

A assistência estudantil, portanto, configura-se como uma ação estratégica fundamental na garantia do direito à educação ao possibilitar que, principalmente, os estudantes socioeconomicamente vulneráveis tenham a possibilidade de permanecer nas instituições de ensino, afastando as diversas barreiras sociais e econômicas que possam os impedir. No âmbito do ensino superior público, a assistência estudantil tem como objetivo assegurar que os discentes tenham condições adequadas para cursar e concluir seus estudos, visando à garantia do direito à educação para além da dimensão do acesso.

A assistência estudantil, portanto, pode ser considerada 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, 2012, p. 28).

De tal forma, é fundamental ao “impedir que as inúmeras vulnerabilidades operem privando estudantes da fruição do direito à educação, seja impedindo o acesso às oportunidades acadêmicas necessárias para uma formação qualificada, seja promovendo a exclusão do sistema de ensino superior através da evasão” (Crosara; Silva, 2018, p. 291). Diante disso, as ações de assistência estudantil, voltadas ao enfrentamento das desigualdades no âmbito universitário, assumem um papel basilar na promoção do direito à educação, uma

vez que o processo de exclusão, nos quais os estudantes podem estar inseridos, resulta na negação do direito à educação.

Mocelin (2019) acrescenta que a assistência estudantil possui a capacidade de minimizar as desigualdades sociais decorrentes do capitalismo, e possibilita a permanência das camadas subalternas da sociedade nas universidades públicas. A autora aponta que:

Em um processo de contrarreforma universitária, ela se faz fundamental para a permanência dos/as estudantes, tendo em vista que em sua maioria advém da classe trabalhadora. Desse modo, o contexto atual de recrudescimento das desigualdades sociais e de retirada de direitos atravessa também os muros das universidades. Essas instituições não estão imunes a tal conjuntura, portanto seus/suas estudantes necessitarão de mecanismos de proteção social, donde a assistência estudantil apresenta-se como o de maior abrangência e cobertura (Mocelin, 2019, p. 254-255).

Diante disso, por meio das reivindicações de vários atores sociais, de entidades e do movimento estudantil, a assistência estudantil recebe destaque ao se materializar como uma política social educacional, por meio da criação do PNAES. A criação de tal programa foi um marco histórico em prol da garantia da assistência estudantil, como meio de ampliar as condições de permanência dos estudantes na educação superior pública federal, tendo como prioridade os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica.

Inserido no projeto de expansão no ensino superior público federal, no contexto das propostas inerentes ao Reuni e nas metas do PNE, o PNAES possui a finalidade de ampliar as condições de permanência, caracterizando-se como um programa de assistência estudantil para a educação superior.

Crosara, Silva e Oliveira (2020) destacam que:

A assistência estudantil ganha espaço na materialização do direito à educação justamente por ser um importante mecanismo de garantia de permanência e conclusão da educação superior, na medida em que promove aos estudantes economicamente vulneráveis melhores condições no percurso universitário. Ao atenuar os obstáculos que se apresentam aos mais pobres, e que inexistem para os que ocupam os estratos socioeconômicos mais elevados, promove a equidade de condições de conclusão do ensino superior entre os dois grupos (Crosara; Silva; Oliveira, 2020, p. 37).

Assim, o PNAES se configura como ação fundamental na trajetória dos estudantes no interior das universidades públicas, sobretudo os em vulnerabilidade socioeconômica, ao passo que se torna indispensável na fruição do direito à educação, instituído na Constituição Federal de 1988 e tido como um direito humano, para que estes possam ingressar, permanecer e concluir com êxito o ensino superior.

3.2.1 O PNAES e a Educação Superior Pública Federal

O PNAES⁵² foi regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, em resposta à necessidade de criar mecanismos que possibilitassem uma maior equidade na educação superior pública federal, considerando as dificuldades enfrentadas, sobretudo, por estudantes em vulnerabilidade socioeconômica durante a trajetória acadêmica, evitando a evasão e a retenção.

A partir do processo de expansão e interiorização das Ifes com o Reuni e com a diversificação sociocultural do corpo discente, também impulsionado pela Lei de Cotas e pela mobilidade proporcionada pelo acesso via Sisu, a permanência estudantil se tornou um desafio para aqueles que ingressavam nas instituições de ensino superior.

Nesse sentido, o PNAES, conforme aponta o art. 1º, atua para ampliar as condições de permanência dos jovens⁵³ na educação superior pública federal⁵⁴, tendo como objetivos:

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

Ao elencar tais objetivos, o art. 2º do texto do decreto reconhece e se compromete com a redução das condições desiguais existentes no interior das instituições federais de ensino, que podem ser de naturezas diversas, incluindo de origem social e de classe dos estudantes. Para Silva (2021, p. 13), “Não por outro motivo, o texto intenciona democratizar as condições de permanência, elegendo as desigualdades sociais e regionais como autoras dos impedimentos”.

Para o autor, o PNAES se destina a estudantes que, de certa forma, estão privados de “uma permanência qualificada, de uma diplomação no tempo adequado e que sofrem de exclusão social” (Silva, 2021, p. 13). Os objetivos apontados se unem numa perspectiva de fortalecimento do papel da educação como mecanismo de inclusão social, uma vez que se

⁵² O texto do decreto na íntegra encontra-se nos anexos deste trabalho, disponível para consulta.

⁵³ Ao tratar do público-alvo, o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o PNAES, ora utiliza a palavra jovens, ora estudantes. Essa delimitação vai ao encontro da meta estabelecida de aumento da escolarização dos jovens entre 18 e 24 anos, firmada no PNE de 2001. Ainda que o decreto mencione “jovens” como destinatários de suas ações (15 a 29 anos, conforme Estatuto da Juventude de 2013), a normativa não parece ter “a intenção de produzir a exclusão de não jovens”. Para Silva (2021, p. 12), “observando a totalidade da norma, o PNAES tem forte compromisso com uma permanência qualificada no ensino superior, contra todas as desigualdades”.

⁵⁴ Segundo decreto, as ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo também os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Brasil, 2010).

propõem a atuar em condições que, historicamente, afastaram estudantes de grupos sociais menos favorecidos das universidades.

Cabe lembrar que, historicamente, as ações de assistência estudantil desenvolvidas na educação brasileira, como já apresentadas, foram majoritariamente concentradas na educação básica, de maneira residual e focalizada. Isso se deu, dentre outros motivos, porque as instituições de ensino superior públicas não possuíam orçamento para custear tais ações, fazendo com que a oferta de assistência estudantil fosse insuficiente e descontinuada, comprometendo a permanência de muitos estudantes em condições desfavoráveis.

Sobre suas áreas de atuação, o decreto aponta, no art. 3º, que as ações de assistência estudantil do PNAES devem ser desenvolvidas nas áreas de moradia; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação; e devem estar articuladas às atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior. Também acrescenta, no parágrafo segundo, que caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos a serem beneficiados (Brasil, 2010).

O decreto estabelece um recorte específico quando diz seu público-alvo, atribuindo foco exclusivo aos cursos de graduação⁵⁵ e excluindo, portanto, estudantes de cursos de graduação em educação à distância e as modalidades de pós-graduação, por exemplo. Isso anuncia, de certa forma, o caráter focalizado do decreto, ao estabelecer apenas parte do público universitário como destinatário, em contrapartida, a proposta de articulação entre as ações de assistência estudantil e as ações de ensino, pesquisa e extensão apontam para uma concepção de formação mais integrada do estudante universitário, denotando que tais ações devem estar sob a lógica das necessidades do corpo discente de maneira transversal.

De acordo com o art. 4º, as ações de assistência estudantil devem levar em consideração as áreas estratégicas e as especificidades que venham a atender às necessidades identificadas junto ao corpo discente, acrescentando, no parágrafo único, que devem considerar a necessidade de **“viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir preventivamente, nas situações de repetência**

⁵⁵ O art. 4º do decreto aponta que: “As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia” e detalha a quem se destinam as ações dentro das instituições supracitadas (Brasil, 2010, online).

e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (Brasil, 2010, online, grifos nossos).

Sobre os itens acima elencados, Silva (2021, p. 15) aponta que o “PNAES propõe é a ação de contra tendência, de correção da distribuição desigual das oportunidades”. No que diz respeito à contribuição para a melhoria do desempenho acadêmico, o texto levou à interpretação de que cabe à assistência estudantil acompanhar o desempenho dos estudantes e apresentar recursos para que possam superar determinada situação, independentemente de sua condição social (Silva, 2021).

Sobre o último item, “agir preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras”, o autor chama atenção para o fato de que:

associar a evasão e a retenção a uma única causa e restringir a ação da assistência estudantil exclusivamente a quem se candidata a evadir ou a ficar retido(a) em virtude de insuficiente condição financeira expressa incoerência interna da normativa e tende a comprometer seriamente a eficácia do Programa (Silva, 2021, p. 16).

Tal incoerência se dá pelo fato de o decreto ser construído numa lógica que reconhece as desigualdades existentes no interior das universidades e, portanto, todas elas podem privar certos grupos sociais do direito à educação superior, colocando, ainda, como compromisso, a garantia da igualdade nas oportunidades e o enfrentamento dos desempenhos acadêmicos insatisfatórios (Brasil, 2010). No entanto, agir preventivamente nas situações de evasão e retenção, apenas para as situações decorrentes da insuficiência de condições financeiras, desconsidera os demais contextos que podem ter relação direta “com a diplomação no tempo adequado e, portanto, com menores índices de evasão e retenção” (Silva, 2021, p. 16).

Para o autor, o PNAES, nesse sentido, combina, numa mesma normativa, aspectos universais e focalizados⁵⁶, que ora se destinam a quaisquer estudantes, ora se restringem a um grupo específico. Isso também se evidenciou no art. 5º da normativa, em que é estabelecido que serão atendidos, no âmbito do PNAES, “**prioritariamente** estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita⁵⁷ de até um salário-mínimo e

⁵⁶ Adiante tratou-se da conceituação de universalização e focalização nas políticas sociais e as suas implicações para o PNAES.

⁵⁷ Dividindo a renda mensal bruta do grupo familiar pelo número de membros da família, encontra-se a renda mensal *per capita* do núcleo familiar dos discentes.

meio⁵⁸, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior” (Brasil, 2010, online, grifos nossos).

Nesse aspecto, o decreto indica um recorte prioritário para suas ações, não excluindo os demais, ou a possibilidade de atendimento a todos. Para Silva (2021),

Tem-se por certo que o legislador reconhecia que tal origem escolar ou de renda deveria implicar dificuldades maiores de permanência, justificando a primazia. Também parece adequado afirmar que não há hierarquia entre as duas condições, cabendo dar preferência a quem encontra-se em qualquer uma delas, ao mesmo tempo ou separadamente. Novamente deve-se reforçar que quem estiver fora do critério de prioridade pode, certamente, ser coberto (a) por ações dentro das dez áreas dispostas pelo Decreto; apenas não terá a prioridade na cobertura (Silva, 2021, p. 17).

De acordo com a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES (2018), o percentual de estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar *per capita* de “até 1 e meio SM” alcançou 70,2% do universo pesquisado. Ou seja, em 2018, 7 a cada 10 discentes estavam incluídos nesse perfil de renda, estabelecido como prioritário pelo PNAES. Desse total, 26,6% viviam em famílias com renda familiar *per capita* de “até meio SM”, e 26,9% com renda *per capita* de “mais de meio a 1 SM”, totalizando 53,5%, o que quer dizer que mais da metade dos graduandos pertencia a famílias com renda mensal *per capita* “até 1 SM” (FONAPARECE, 2018).

A pesquisa ainda aponta que “o percentual de estudantes pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* ‘Até 1 e meio SM’ saltou de 44,3%, em 1996, para 66,2% em 2014, alcançando 70,2% em 2018, o maior patamar da série histórica” (FONAPRACE, 2018, p. 32). Concluiu-se que tal salto se deu diante das políticas expansionistas, em especial da Lei de Cotas, implantadas em anos anteriores.

No que diz respeito à origem escolar do graduando, a pesquisa apontou que 60,6% dos discentes das Ifes têm origem, **exclusivamente**, de escolas públicas, “dentre os quais 84,8% encontram-se dentro da faixa de renda estabelecida pelo PNAES como referência para cobertura das políticas de assistência estudantil” (FONAPRACE, 2018, p. 38). Desse modo, a maioria absoluta dos estudantes originários de escolas públicas possui renda familiar mensal *per capita* até o limite da prioridade estabelecida pelo programa, ou seja, até um salário-mínimo e meio.

Sobre a análise da pesquisa realizada em 2018, Silva (2021) aponta que há um significativo percentual de estudantes que atendem a ambos os critérios de prioridade

⁵⁸ No texto da Política Nacional de Assistência Estudantil, instituída pela Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, o valor de renda *per capita* foi **reduzido de um salário-mínimo e meio para um salário-mínimo**. Isso aponta para uma abordagem também focalizada, e com um recorte de renda do público-alvo ainda mais restrito.

estabelecidos no PNAES, um total de 80,7%, sendo caracterizados como “Demandantes Potenciais Prioritários do PNAES-DPP⁵⁹”. O autor ainda esclarece que, analisando isoladamente, há quem cumpra as prerrogativas de prioridade exclusivamente de renda (70,2%) e exclusivamente de origem escolar (60,4%). Sendo assim, “quem está fora do quesito de renda, pode estar dentro no quesito origem escolar, bem como o contrário seria verdadeiro” (Silva, 2021, p. 38).

O PNAES, ao estabelecer um recorte de público como prioridade para suas ações, demonstra uma preocupação em tratar de maneira inclusiva estudantes em condição de vulnerabilidade, o que vai ao encontro dos objetivos destacados logo no início do decreto. Ao mesmo tempo, o fato de não excluir os demais estudantes levou à interpretação de que a cobertura das ações será, portanto, a todos, estabelecendo apenas prioridade de atendimento. Contudo, isso nem sempre reflete a realidade na qual as universidades públicas estão inseridas, devido, principalmente, a questões orçamentárias.

A discussão sobre o orçamento público destinado à assistência estudantil é um elemento importante na garantia dos seus objetivos. De acordo com o art. 7º do mencionado decreto, foi estipulado que os recursos financeiros destinados ao PNAES seriam transferidos às Ifes, e estas assumiriam a responsabilidade pela implementação das ações de assistência estudantil e pela definição dos critérios de seleção dos estudantes, na forma dos art. 3º e art. 4º (Brasil, 2010).

Assim, a partir da implementação do decreto, as universidades passaram a ter uma rubrica específica para custear as ações de assistência estudantil, devendo atuar nas dez áreas estabelecidas pelo programa. No entanto, no art. 8º é indicado que:

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 (Brasil, 2010).

A limitação imposta pelo decreto aponta uma preocupação, visto que há a necessidade de equilibrar o número de estudantes atendidos aos recursos disponíveis. Em períodos de instabilidade econômica, quando o orçamento tende a ser reduzido, as ações do PNAES

⁵⁹ Para o autor, chama-se de DPP todo estudante que se encontra numa das duas condições denominadas de prioritárias para o art. 5º do PNAES, ou seja, discente que teve sua trajetória no ensino médio feita em instituições públicas ou que tem renda mensal familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio. Seguindo o texto do programa, não se exigirá que ambas as condições sejam atendidas, mas, no mínimo, uma delas (Silva, 2021, p. 38).

podem ser comprometidas, impactando diretamente a permanência dos estudantes e ampliando as desigualdades de acesso na educação superior.

Sobre essa questão, Silva (2021) argumenta que:

Do ponto de vista fiscal, tem-se uma medida responsável num contexto de recursos escassos. Do ponto de vista do direito à educação e dos objetivos últimos do PNAES, esta exigência leva a gestão universitária a escolher dentre aqueles que se encontram como público alvo (excluídos(as) social e regionalmente, estudantes com desempenho insuficiente, candidatos(as) à evasão e à retenção) somente os(as) que determinado orçamento permite atender (Silva, 2021, p. 18).

Para o autor, a limitação das ações do PNAES ao orçamento disponível coloca as Ifes frente a um dilema, no qual precisam escolher a qual grupo atender. Tal situação tem resultado em critérios de seleção cada vez mais restritos, que não contemplam todos os estudantes público-alvo das ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES. Ainda sobre a análise do decreto, cabe destacar que o texto normativo não apresenta previsão para aprimoramento, revisão de seu conteúdo, e não aponta para metodologias de monitoramento e avaliação do programa, o que fragiliza sua execução.

Para Silva (2021, p. 18), portanto, “existe um público alvo ideal das políticas de assistência estudantil, cujo *passe-partout* foi estabelecido pelos artigos 1º a 5º, e outro público alvo real, estabelecido e reduzido a partir do sarrafo estabelecido pelo artigo 8º”. Essa limitação compromete o atendimento adequado dos objetivos do PNAES, que visam a inclusão e a permanência de estudantes em condições de desigualdade, expondo a tensão entre a viabilidade financeira e a garantia do direito à educação, intensificada, nos últimos anos, com a queda nos valores destinados pelo MEC às ações do PNAES no interior das universidades federais.

O cenário econômico neoliberal, com sua ênfase na austeridade fiscal, vem impactando diretamente as políticas sociais educacionais, dentre elas a assistência estudantil, ameaçando a permanência estudantil de muitos. Isso coloca os estudantes, sobretudo os em vulnerabilidade socioeconômica, numa perspectiva individualista de responsabilização por sua permanência, comprometendo a fruição do direito à educação em sua plenitude.

Sobre a questão orçamentária, tem-se abaixo um quadro demonstrativo em que é possível verificar a diminuição de recurso para o PNAES a partir de 2016.

TABELA 6 - Evolução do volume de recursos PNAES (2007-2018)

Ano	PNAES NACIONAL	%
2007	R\$ 700.000,00	
2008	R\$ 125.300.000,00	----
2009	R\$ 203.000.000,00	62,0%
2010	R\$ 304.000.000,00	49,8%
2011	R\$ 395.189.588,00	30,0%
2012	R\$ 503.843.628,00	27,5%
2013	R\$ 603.787.226,00	19,8%
2014	R\$ 742.720.249,00	23,0%
2015	R\$ 895.026.718,00	20,5%
2016	R\$ 1.030.037.000,00	15,1%
2017	R\$ 987.484.620,00	-4,1%
2018	R\$ 957.178.952,00	-3,1%

Fonte: Silva e Costa adaptado (2018).

Desde a sua criação, em 2007, o orçamento do PNAES quase se octuplicou, saltando dos iniciais R\$125.300.000,00 para R\$1.030.037.000,00, no ano de 2016, o que demarca relação direta com as políticas expansionistas que propunham maior democratização do ensino superior público. No entanto, a partir de 2016, o que se percebe é uma queda considerável no recurso alocado para as ações de assistência estudantil.

No período analisado, observou-se o orçamento assumir uma posição de regressividade sob o acirramento da disputa do fundo público pelos mercados financeiros, o que coloca a política social num profundo tensionamento por dois projetos antagônicos, um que busca a ampliação e consolidação dos direitos sociais e outro que aponta para a redução desses mesmos direitos (Ramos, 2016).

Após o golpe de Estado que destituiu Dilma Rouseff de seu mandato, assumiu a Presidência da República o vice Michel Temer (2016-2018), cuja gestão foi marcada por medidas que impactaram a educação superior pública, tendo como estratégia econômica a superação da crise por meio da organização das contas públicas e o enxugamento do orçamento destinado às áreas sociais.

Logo após assumir a presidência, Temer adotou medidas de austeridade⁶⁰, que afetaram diretamente as universidades públicas, por meio de ações alinhadas às diretrizes da

⁶⁰ Segundo Martuscelli (2019) “Temer conseguiu construir uma base parlamentar e de apoio político expressiva para aprovar uma série de medidas de caráter conservador, entre as quais se destacam: a lei de terceirizações generalizada, a contrarreforma trabalhista, a emenda constitucional que promoveu o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, a internacionalização da política de preços da Petrobrás, as mudanças na política de

agenda neoliberal. Uma das iniciativas mais controversas foi a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como "Emenda do Teto de Gastos", em vigor a partir de 2017⁶¹, que estabeleceu limites ao crescimento dos gastos em áreas fundamentais, entre elas, a educação.

De acordo com a emenda, os gastos públicos para essas áreas não poderiam exceder ao reajuste inflacionário por um período de 20 anos, independentemente de possíveis aumentos na demanda ou necessidade de mais recursos (Costa; Silva, 2018). Para justificar suas ações, o governo enfatizava que seria necessário restringir as despesas, uma vez que o crescimento do gasto público não era compatível com o crescimento da arrecadação nacional.

Assim prosseguiram os cortes orçamentários em várias áreas, sendo a educação uma delas. Logo no início de 2017, o governo anunciou corte de gastos de 4,3 bilhões para o Ministério da Educação e, com isso, o orçamento da pasta para 2017, que havia sido definido pelo Congresso em R\$35,74 bilhões, foi reduzido para R\$31,43 bilhões (Martello, 2017).

Isso impactou as universidades públicas ao passo que causou dificuldade de manutenção de sua estrutura e atividades, precarização do trabalho docente, redução das ações de assistência estudantil, comprometendo, conseqüentemente, a permanência de estudantes. Ademais, é preciso considerar que o processo de democratização do acesso, implementado em anos anteriores, continuou ampliando a demanda por ações da assistência estudantil, causando descompasso nas ações (Silva; Costa, 2018).

Além disso, para Mancebo (2017), as medidas de contenção de despesas e os cortes realizados provocaram rebatimentos que comprometeram a continuidade do Programa Reuni, deixando às instituições “a amarga tarefa de reconfigurar diversos procedimentos internos, para fazer frente à expansão (do período anterior) que lhes legou mais alunos, cursos, campi e forte interiorização, sem o devido financiamento” (Mancebo, 2017, p. 884).

Ainda para a autora, nesse período continuou-se assistindo ao crescimento exponencial da rede privada de educação superior, fortalecida diante das ações governamentais do Estado. Durante o período de restrição fiscal do Governo Temer, viu-se uma redução nos recursos

compras da Petrobrás que restringiram a prioridade dada aos produtos de origem nacional, o estabelecimento de taxas de mercado para os empréstimos do BNDES, a mudança do currículo do Ensino Médio que retirou a obrigatoriedade de disciplinas como Sociologia e Filosofia, a intervenção militar no Estado do Rio Janeiro” (Martuscelli, 2019, p. 19).

⁶¹ A Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como "Emenda do Teto de Gastos", foi instituída em 15 de dezembro de 2016, durante o governo do Presidente Michel Temer (2016-2018). A “EC 95/16 colocou em rota de colisão os interesses sociais que poderiam ser atendidos pelo fundo público e os interesses de grupos privados que anseiam pela manutenção dos sinais positivos dados ao mercado” (Silva; Marques, 2022). A medida gerou intensos debates, especialmente em relação a possíveis impactos nas áreas de saúde e educação.

orçamentários direcionados às Ifes, enquanto persistia o investimento em políticas voltadas à concessão de créditos, financiamentos e programas de expansão do setor privado, com a utilização de recursos públicos.

Para Martuscelli (2019, p. 19), é nesse processo político, marcado pela “adoção de uma política neoliberal ortodoxa e de restrições às liberdades democráticas liberais que a candidatura de Bolsonaro conseguiu prosperar”, sendo eleito próximo presidente (2019-2022). No Governo Bolsonaro, pôde-se assistir, ainda mais, ao aprofundamento das medidas do período anterior, com o encolhimento do papel do Estado e uma desvalorização da educação e das instituições federais de ensino responsáveis pela produção do conhecimento.

Todo esse cenário nos leva aos seguintes questionamentos: como atender aos objetivos estabelecidos no PNAES e à sua finalidade em ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, num cenário de desvalorização da educação, de políticas de austeridade e de uma dotação orçamentária cada vez menor, diante de uma demanda cada vez mais crescente? Como garantir que os estudantes das Ifes, público-alvo do PNAES, não tenham sua permanência ameaçada? Como garantir que estudantes, sobretudo os em situação de vulnerabilidade socioeconômica, tenham uma trajetória acadêmica qualificada, que não os impeça da fruição do direito à educação? A resposta para esses questionamentos tem se manifestado na tentativa de concentrar as ações nos segmentos mais empobrecidos, por meio das ações cada vez mais focalizadas, com critérios de seletividade cada vez mais restritos, criando barreiras na trajetória acadêmica estudantil.

Além disso, na atual conjuntura, vê-se, cada vez mais, condicionalidades que tornam o acesso aos programas de assistência estudantil mais dificultoso em meio à burocracia excessiva nos processos de solicitação e distribuição de auxílios que, muitas vezes, pela demora, desestimula os estudantes na busca por assistência (Camenietzki, 2019). De tal forma, o novo perfil discente, “mais negro e mais popular, encontra-se ameaçado pela dificuldade de cobertura da demanda por programas de proteção social⁶² nas Ifes e, por

⁶² Para Sposati (2009), uma política de proteção social busca a segurança, a preservação, o respeito e a dignidade de todos os cidadãos, e contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade para com seus membros. A proteção social, portanto, supõe, “antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista- não da precariedade, mas da vida-, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais” (Sposati, 2009, p. 21). A possibilidade de ter um sistema de proteção social consolidado no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem esbarrado em um contexto político, econômico e cultural que coloca em risco o acesso aos direitos conquistados legalmente, o que provoca grandes impactos para as políticas públicas e sociais.

consequente, tem-se uma ameaça real ao direito à educação alcançado de maneira inédita por uma fração historicamente excluída” (Silva; Marques, 2022, p. 15-16).

Quanto à extensão da cobertura das ações vinculadas ao PNAES, Crossara e Silva (2018) apontam que suas ações não têm alcançado o público-alvo, incluindo aqueles prioritários, como os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio. Nesse sentido, há um grande contingente de estudantes que seriam perfil de atendimento do PNAES e que podem estar sem acesso a programas básicos, ocasionando uma vulnerabilidade ainda maior e os colocando em risco de retenção e evasão, comprometendo a fruição do direito à educação em sua plenitude.

Para Mocelin (2019, p. 239), na atualidade, a assistência estudantil “apresenta-se focalizada, mínima, exigindo condicionalidades e contrapartidas”. Isso se torna preocupante ao passo que os programas de assistência estudantil não são capazes de atender de maneira adequada as necessidades dos estudantes, comprometendo a permanência de muitos, e se distanciando de um modelo universalista de inclusão.

Todas essas problemáticas colocam desafios à assistência estudantil nas universidades públicas, dado o acirramento das políticas neoliberais e das disputas políticas, que impõem limites às suas ações. “Disputa porque é parte de um projeto maior de educação e está envolta de intencionalidades e concepções que transitam entre o alargamento de possibilidades a qual pode atuar, ou sobre a restrição e focalização das suas diretrizes” (Camenietzki, 2019, p. 47).

3.3 O PNAES em tempos de gestão neoliberal da educação superior

A gestão neoliberal trouxe consequências para a educação superior e, consequentemente, para a assistência estudantil, ao passo que diminuiu o papel do Estado na garantia dos direitos sociais. Para Behring (2009), as tentativas de reforma do Estado, iniciadas na década de 1990, promoveram um conjunto de mudanças estruturais que trouxeram retrocessos para a maioria da população brasileira, sobretudo aos trabalhadores, revelando projetos “antinacionais e antidemocráticos, portanto, contrarreformistas”.

A fórmula neoliberal para a reforma se dava, entre outros fatores, com a contenção dos gastos sociais e a restauração de uma taxa natural de desemprego, ou seja, a recomposição do exército industrial de reserva, que permitiria pressões sobre os salários e os direitos, tendo em vista a elevação das taxas de mais-valia e de lucro, e o desmonte dos direitos sociais, implicando quebra da vinculação entre política social e esses direitos (Bering, 2009). De tal forma, foram realizados ajustes macroeconômicos e promovida uma verdadeira

contrarreforma do Estado brasileiro sob a égide neoliberal, buscando racionalizar o gasto público e tornar o aparato estatal mais eficiente.

A inserção econômica do país no cenário mundial acontece à custa da privatização do Estado, da redução dos gastos sociais e da desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. Há uma desestruturação do mercado de trabalho, com aumento do desemprego e crescente precarização do trabalho, que afeta os trabalhadores com a intensificação da exploração de trabalho e o ataque aos direitos sociais. Esse cenário conforma novos contornos às políticas sociais (Ramos, 2016, p. 74).

Ao priorizar a lógica mercadológica e a redução do papel do Estado, o neoliberalismo causou impactos profundos na garantia dos direitos sociais preconizados na Constituição Federal de 1988, ao passo que a estruturação neoliberal do Estado e as políticas desenvolvidas pós-constituição colocaram limites nas garantias constitucionais, dificultando a implementação real dos princípios orientadores democráticos e dos direitos a eles correspondentes.

Nesse sentido, as conquistas alcançadas com a promulgação da Constituição de 1988, importante mecanismo de garantia dos direitos sociais, sofreram nas décadas seguintes o impacto das decisões socioeconômicas empreendidas pelos governos eleitos entre os anos de 1990 e 2000, e que reverberaram nos anos seguintes.

Em um país cujos direitos sociais foram recentemente conquistados enquanto preceitos legais, tendo muitos destes ainda não consolidados e implementados como políticas públicas, a nova dinâmica do capital encontra terreno fértil para implementar os ditames da nova ordem produtiva. Assim, assiste-se a uma exacerbação das desigualdades cuja raiz encontra-se no contexto de uma nova forma de relação da tríade capital, Estado e sociedade (Camenietzki, 2019, p. 39).

Esse cenário, estabelecido no Brasil no início da década de 1990, causou um tensionamento permanente entre a restituição do Estado democrático e a ampliação dos direitos e políticas sociais, e sua materialização em contexto de reestruturação do capital em uma perspectiva neoliberal. O que se viu, nessa conjuntura, foi a mercantilização dos direitos sociais como a educação, a saúde e a previdência que, desde então, vêm sendo destituídos por meio de processos de privatização dos serviços públicos, desresponsabilização do Estado e segmentação das políticas sociais com foco na extrema pobreza.

Diante disso, o acesso aos direitos sociais tende a ser limitado, sobretudo às pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que, numa lógica mercadológica em que é priorizado o lucro, há restrição do acesso igualitário e universal aos direitos sociais. Para Behring e Boschetti (2016, p. 156), desde então, há uma tendência geral de “redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais [...] em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise”, solucionando apenas o que não pode ser enfrentado via mercado, comunidade e família.

Para Lavinias (2015, p. 3), a política social “tem por finalidade reduzir vulnerabilidades, prevenir a pobreza, equalizar oportunidades, sobretudo, desmercantilizar acesso, garantindo direitos” e a satisfação das necessidades básicas da sociedade, vinculadas à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, à assistência social, à previdência etc., estando diretamente ligadas à responsabilidade estatal, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. No entanto, a autora aponta que, num contexto neoliberal, há uma “inversão na lógica e na finalidade da política social que, em lugar de promover a proteção contra riscos e incertezas, aumenta vulnerabilidades e comodifica várias dimensões da vida social” (Lavinias, 2015, p. 3).

Behring e Boschetti (2016, p. 51) argumentam que as políticas sociais, portanto, “são desdobramentos, formas de enfrentamento, em geral setorializadas e fragmentadas, às expressões multifacetadas da questão social⁶³ no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho”. As políticas sociais, nessa conjuntura, são recursos utilizados pelo Estado para minimizar as mazelas da exploração capitalista, cumprindo o papel de preservação do padrão de acumulação capitalista através da garantia do consumo da classe trabalhadora e do consenso indispensável para a manutenção da existência da ordem social, submetida às exigências da política econômica.

Diante disso, as políticas sociais passam a ser cada vez mais restritas, com foco em públicos específicos, sendo paliativas para situações estruturais⁶⁴, assumindo uma abordagem reducionista, meritocrática e focalizada. Assim, observou-se o afastamento do Estado de sua responsabilidade em prover direitos e proteção social⁶⁵, ao passo que houve uma limitação das suas ações deixando de atender a amplos segmentos da população, acarretando o aumento da exclusão social.

Todo esse cenário influenciou diretamente a dinâmica de ingresso e permanência dos estudantes nas universidades públicas, bem como as ações de assistência estudantil em um

⁶³ A “questão social” é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho tornou-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (Iamamoto, 2008, p. 176).

⁶⁴ O foco da mudança nas políticas sociais no Brasil data nos anos de 1980, sob a influência da ideologia liberal, cuja “noção de cidadania consiste em diluir precisamente aquilo que constituía o seu núcleo, a ideia de direitos universais” (Pereira, Stein, 2010, p. 125).

⁶⁵ “No Brasil, antes de se consolidar um modelo institucional capaz de assegurar, de fato, um padrão de proteção social universal, fortaleceram-se estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social orientadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, a despeito da veiculação do discurso atraente de que a focalização é mais racional do que a universalidade, porque não desperdiça recursos escassos e; mais democrática, porque não passa por cima das individualidades, as políticas focalizadas prevalecentes revelam-se problemáticas” (Pereira; Stein, 2010, p. 110-111).

país marcado pela desigualdade social e educacional. Sendo considerada uma política social educacional, a assistência estudantil é afetada pela gestão neoliberal, tendo rebatimento direto nas ações desenvolvidas no interior das Ifes.

Para Baqueiro e Tenório (2015, p. 10), a assistência estudantil é entendida como “uma política social aplicada às políticas educacionais como uma ferramenta que busca criar um padrão de igualdade entre os estudantes”. Porém, para os autores, suas ações são majoritariamente caracterizadas pela seletividade, voltadas, sobretudo, para o provimento de auxílios (bolsificação),⁶⁶ numa lógica concentrada na avaliação socioeconômica, com recorte de renda cada vez menor e com contrapartida estudantil, por exemplo, o de desempenho acadêmico com finalidade de corte.

Isso evidencia o caráter focalizado da assistência estudantil em detrimento da universalidade de suas ações, afetando a promoção de um sistema de proteção social no interior das Ifes que atenda aos estudantes, significando, também, o seu estreitamento às diretrizes neoliberais impostas ao ensino superior brasileiro. Pereira e Stein (2010, p. 107) apontam, que diante do cenário de focalização das políticas sociais, o

princípio da universalidade, de conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária/equânime, vem perdendo terreno para um discurso focalista neoliberal [...] para o qual o ser humano é construído culturalmente e, assim, desprovido de vínculos universais e de convergências éticas, políticas e cívicas.

E complementam:

Uma razão histórica fundamental para a adoção do princípio da universalidade tem relação direta com o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos são indivisíveis e deveriam estar à disposição de todos. Não discriminar, por esta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, envergonhem, estigmatizem e corrompam o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública (Pereira, Stein, 2010, p. 111).

O princípio da universalidade nas políticas sociais se torna fundamental, portanto, pois cumpre com o objetivo constitucional de não discriminar, envergonhar ou estigmatizar aqueles que demandam proteção. Assim, é necessário que, diante da ameaça aos direitos sociais sob a lógica do ajuste fiscal do Estado, a política social não seja vista como um fardo governamental ou um desperdício a ser cortado e/ou evitado a qualquer custo, discurso frequentemente utilizado.

⁶⁶ A “bolsificação” significa a “monetização da política social [...] soluções rebaixadas e pauperizadas para as mais diversas expressões da questão social” (Cislasghi; Silva, 2012, p. 506). Para as autoras, quando as universidades optam pelas bolsas, elas atribuem um caráter eminentemente assistencial e focalizado, em contraposição à necessidade de a assistência estudantil ter princípios de atendimento universais. O Estado, assim, desresponsabiliza-se pelos serviços de caráter contínuo e permanente. Essa saída reforça o mercado e a individualidade como parâmetros societários: com a bolsa, o aluno consome no mercado de forma isolada.

As ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES também vêm sendo postas a essa mesma lógica, havendo uma fragilidade entre seus objetivos e a realidade concreta de sua efetivação. Há, portanto, um contraponto entre mecanismos cada vez mais restritos e focalizados nas ações do PNAES, e a universalização e atendimento integral das necessidades discentes numa perspectiva de totalidade. Com orçamento insuficiente, a qualidade de suas ações é comprometida, tornando limitada a sua implementação e pondo em risco a trajetória acadêmica de muitos estudantes.

Sguissardi (2015a, p. 877) chama atenção para o fato de que as políticas sociais, quando focalizadas, “destinam-se a parcelas da população trabalhadora ou excluída e têm alcance limitado, pois não atuam sobre as causas da desigualdade social produtora da exclusão”. Já quando são de caráter universal “atuam sobre aspectos estruturais do sistema econômico-político”. Sob a perspectiva focalizada, a política social assume uma concepção com atenção aos mais vulneráveis sob a prerrogativa econômica.

No que diz respeito às ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES, tal concepção revelou um descompasso entre as necessidades dos estudantes na educação superior pública e o modelo de assistência estudantil executado sob a perspectiva neoliberal, configurando-se em aspectos contraditórios, que se expressam nas lutas sociais pela afirmação e reconhecimento do direito à educação e à assistência estudantil.

Para Soares (2014), isso decorre da focalização dos gastos sociais:

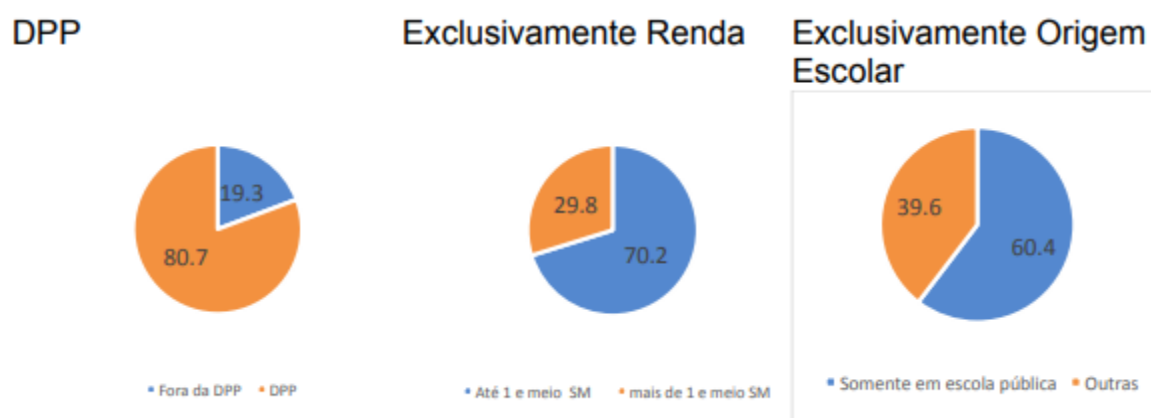
A focalização do gasto social nos “mais pobres” deixa de fora parcelas importantes da população que precisam do gasto público para sobreviver e para melhorar sua qualidade de vida. Esse é o grande problema da focalização a partir de “linhas de pobreza” exclusivamente baseadas na renda, que deixa de fora inúmeras famílias que porventura estejam “acima” da linha, mas que continuam em situações de precariedade, dada a enorme “rotatividade” em torno à linha de pobreza frente a qualquer evento como a perda do trabalho, a doença ou a velhice. Com esse desenho, esses programas focalizados são a “antipolítica” social, na medida em que exigem comprovação de pobreza – o que permite a sua “inclusão” não por direito de cidadania mas sim por ser mais “pobre” do que o vizinho – não garantindo, portanto, a base de igualdade necessária a uma verdadeira política social (Soares, 2014, p. 14).

Sobre os aspectos de elegibilidade citados pela autora, cabe destacar que o PNAES estabelece a prioridade de suas ações a estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio, porém não exclui os demais estudantes. No entanto, diante das limitações, sobretudo as orçamentárias, há dificuldades em atender ao público-alvo estabelecido no decreto.

Sob a análise dos dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES, Silva (2021) demonstra que 80,7% dos estudantes se classificam como Demandantes Potenciais Prioritários do PNAES (DPP), por terem origem

exclusivamente de escolas públicas de ensino médio, ou por apresentarem renda mensal familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio. Porém, aponta que, ainda que estabelecido como público prioritário, seja qual for o critério utilizado (renda ou origem escolar), a cobertura da assistência estudantil para cada um destes não atinge 40% da demanda potencial.

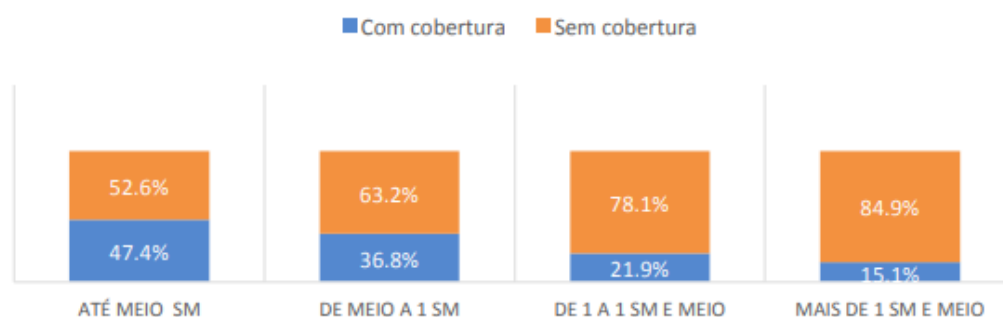
GRÁFICO 1: Participação porcentual do público correspondente à Demanda Potencial do PNAES (DPP), ao perfil de renda do programa (ER) e à origem escolar (EOE) em 2018.



Fonte: Silva (2021, p. 41).

Diante disso, o autor indica que é possível afirmar que a maioria absoluta do público estudantil das Ifes está contida na DPP, porém a cobertura desse grupo está estendida a menos de quatro estudantes a cada dez (Silva, 2021).

GRÁFICO 2: Estudantes Demanda Potencial Prioridade PNAES (DPP) por faixa de renda conforme cobertura da Assistência Estudantil em 2018



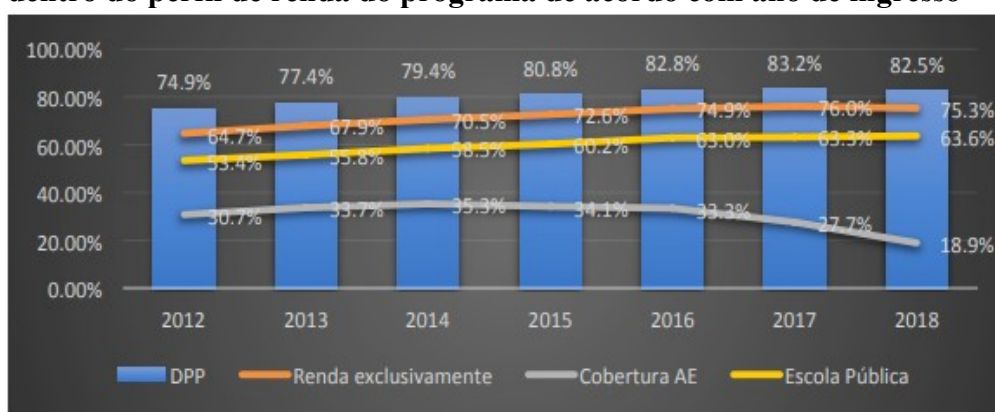
Fonte: Silva (2021, p. 41).

O gráfico acima, retirado do *Caderno Temático III: A Demanda Potencial e o Público-Alvo da Assistência Estudantil* (Silva, 2021), apresenta o tamanho da demanda potencial e a respectiva cobertura da assistência estudantil em 2018, ano da última Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das Ifes. Percebeu-se que, embora

as ações de assistência estudantil tenham atendido, em sua maioria, a demanda prioritária em suas menores faixas de renda *per capita*, elas não alcançaram metade desse público. Segundo Silva (2021), o gráfico demonstra que quanto menor a renda do público DPP, maior a faixa de estudantes protegidos.

Entre estudantes da primeira faixa de renda *per capita* mensal familiar (até meio SM), o percentual de cobertos chega a 47,4%. Da segunda faixa (entre meio e um SM), são 36,8% de atendidos. Da terceira faixa (de um a um e meio SM), o índice cai ao patamar de 21,9%, enquanto a última faixa cobre 15,1% de quem se encontra fora da faixa de renda prioritária (acima de um e meio SM). “Deste modo, pode-se reconhecer que a fração da DPP com menor faixa de renda ainda tem a maioria de seu público sem acesso à AE” (Silva, 2021, p. 42).

GRÁFICO 3: Porcentual de estudantes das Ifes como Demanda Potencial do PNAES e dentro do perfil de renda do programa de acordo com ano de ingresso



Fonte: Silva (2021, p. 41).

O gráfico acima distribui os públicos DPP, exclusivamente de renda e exclusivamente de origem escolar, de acordo com o ano de ingresso do estudante. Ao mesmo tempo, traz o progresso do percentual geral de cobertura das políticas de assistência estudantil vinculadas ao PNAES.

Os valores de cobertura das ações de assistência estudantil crescem entre os anos de ingresso de 2012 até 2014 e, na sequência, apresentam uma queda que se estende até 2018, quando os dados foram analisados. Para Silva (2021), os motivos para a queda da cobertura podem estar relacionados ao aumento da demanda em um ritmo superior ao crescimento orçamentário observado entre 2014 e 2016. Como já apresentado, a partir de 2016 o orçamento do PNAES teve redução, o que justificou a diminuição expressiva da cobertura aos ingressantes mais recentes à realização da pesquisa.

Diante do exposto, o autor ainda acrescenta que, frente às limitações impostas às ações do PNAES e a uma demanda cada vez mais crescente, assiste-se a criação de novos critérios⁶⁷ e subdivisões dentro das prioridades já estabelecidas no decreto, comprometendo, assim, o atendimento ao público-alvo de suas ações (Silva, 2021). De tal modo, as ações de assistência estudantil, que poderiam atender amplamente aos estudantes, são gradativamente reduzidas sob o formato de bolsas e auxílios e a um perfil de estudante com recorte de renda cada vez menor, submetidos a editais engessados e fragmentados, que desconsideram a demanda espontânea e burocratizam a ação dos profissionais que operacionalizam a assistência estudantil nas Ifes (Nascimento, 2018).

Um dos exemplos disso é que, em várias universidades federais, o recorte de renda de um salário-mínimo e meio, estabelecido pelo decreto que regulamenta o PNAES, foi rebaixado ao valor de um salário-mínimo⁶⁸. Além disso, recentemente, a Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que instituiu a PNAES também alterou o critério originalmente estabelecido no decreto e reduziu o limite de renda para um salário-mínimo⁶⁹.

Vale mencionar que um dispositivo da lei que instituiu a PNAES foi vetado pela Presidência da República. Ele estabelecia que as universidades, bem como os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, receberiam recursos da PNAES proporcionais, no mínimo, ao número de estudantes que se enquadrassem como beneficiários da Lei de Cotas, admitidos em cada instituição.

A justificativa ao veto encontra-se na questão orçamentária e no impacto financeiro do cumprimento das metas fiscais. Sem a garantia de financiamento, as Ifes ficam comprometidas em sua função de executar as ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES, fundamentais para a permanência e o êxito acadêmico dos estudantes, principalmente os em situação de vulnerabilidade. Isso fragiliza a capacidade de executar as ações de inclusão no ensino superior, ações essas que a própria Lei de Cotas busca mitigar.

O recorte de renda como preponderante nas políticas sociais é problemático, uma vez que a renda acaba por invisibilizar a demanda de outros grupos sociais que, porventura, não são vulnerabilizados economicamente, mas cultural e socialmente. Diversos fatores podem

⁶⁷ O decreto PNAES possibilita às Ifes instituírem outros critérios de elegibilidade além do recorte de renda *per capita* já definido, o que, na prática, traduz-se como mais impeditivos de acesso por parte dos estudantes, e uma maior focalização (Mocelin, 2019, p. 253).

⁶⁸ Na UFU isso ocorreu em 2014, a partir do Edital DIRES 04/2014, executado em 2015.

⁶⁹ IV – ser integrante de grupo familiar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, observado o limite de renda bruta familiar mensal *per capita* de **até um salário-mínimo**, podendo ser criadas, nos termos do regulamento, faixas de ordem de prioridade para atendimento (Brasil, 2024).

impedir a permanência nas Ifes, incluindo experiências de discriminação (gênero, racial, religiosa) e problemas relacionados à saúde mental, afetando estudantes de todas as classes sociais.

Há, também, a necessidade de ações votadas à valorização das identidades culturais de estudantes indígenas e quilombolas, bem como às demandas de inclusão de estudantes com deficiência, LGBTQIAPN+ e jovens mães ou pais. A insuficiência de ações voltadas a essas demandas pode comprometer a permanência universitária de estudantes que não se enquadrem no recorte de renda estabelecido pelo decreto, mas que enfrentam barreiras na trajetória acadêmica.

Essa configuração do PNAES no interior das universidades contribui para uma visão reducionista da assistência estudantil, causando o seu esvaziamento como política de permanência destinada a todos os estudantes e parte do direito à educação. Para Sarlet (2011), o argumento de escassez de recursos financeiros para a promoção de direitos sociais, tais como a educação e suas políticas sociais, é “uma afronta à proibição de retrocessos, princípio implícito do texto constitucional e derivado do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana” (Sartlet, 2015, *apud* Crosara; Silva 2018, p. 301), sendo, portanto, medida inconstitucional.

Nesse sentido, o PNAES está sob o dilema

que consiste na articulação da perspectiva universalista dos direitos inalienáveis, garantidos pelo Estado, com o receituário neoliberal concebido por princípios de seletividade e focalização nos mais pobres; um dilema que se apresenta no processo de elaboração das políticas [no interior das universidades], ao procurar articular concepções universalistas de política a desenhos de programas focalizados (Souza, 2017, p. 156).

Sendo assim, a finalidade do PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal se coloca, a princípio, a todos os estudantes, com ações em dez áreas distintas, estabelecendo prioridade a um grupo específico, quais sejam estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio. Observou-se, no entanto, que suas ações estão cada vez mais restritas ao público prioritário estabelecido e, ora, nem mesmo a todos esses.

Ademais, há uma tendência na redução das ações nas dez áreas de atuação, privilegiando a assistência básica (moradia, alimentação, transporte) em detrimento de ações nas demais áreas como esporte, cultura etc. Desse modo, ao mesmo tempo em que a instituição do PNAES significou um marco no âmbito da educação superior pública e contribuiu para a estruturação e consolidação da assistência estudantil em nível nacional, sua institucionalização resultou na incorporação à agenda contrarreformista governamental e

significou, também, o estreitamento às diretrizes neoliberais impostas ao ensino superior brasileiro (Nascimento, 2018).

Isso implica dizer que ao mesmo tempo em que o PNAES traz inúmeras contribuições na trajetória acadêmica de muitos estudantes, na permanência e conclusão do curso, também assume seu caráter limitado ao passo que não consegue atender as distintas demandas do público discente e tampouco atender a todos. Portanto, apresenta a concepção de assistência estudantil que corrobora a noção de direito social, porém possui critérios de elegibilidade que o tornam seletivo e focalizado, diferentemente do discurso de universalidade em que se devem imprimir as políticas sociais na educação (Camenietzki, 2019).

Mesmo diante de tal cenário e dos desafios postos à assistência estudantil, suas ações têm se mostrado cada vez mais importantes no que diz respeito à permanência estudantil de grupos sociais menos favorecidos, ao atenuar barreiras socioeconômicas na trajetória acadêmica de muitos. Nesse sentido, a assistência estudantil, como uma política social, também se configura como terreno de disputa para a classe trabalhadora.

Ao mesmo tempo em que a política social é funcional ao sistema capitalista, visto que possibilita a reprodução social e o controle da força de trabalho, também é campo de disputa da classe trabalhadora que reivindica seus direitos, revelando a luta de classes e seus interesses antagônicos. Bering (2009) aponta que, diante do recrudescimento do capitalismo, a política social configura-se para a classe trabalhadora como a defesa das condições dignas de existência.

Ou seja, as políticas sociais resultam da tensão entre as classes sociais e seus interesses conflitantes, sendo “a síntese de elementos contraditórios que envolvem interesses antagônicos, mediados pelo Estado” (Guerra, 2007, p. 137), e têm por objetivo minimizar as mazelas da exploração capitalista como forma de enfrentamento das expressões da questão social. Nesse aspecto, Behring (2009) aponta como se dá essa correlação de forças que impõem limites e possibilidades às políticas sociais.

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social (Behring, 2009, p. 14).

Logo, as políticas sociais não são apenas concessões estatais ou resultado exclusivo das lutas populares, mas resultado da correlação de forças na luta política por seus interesses. Sob essa ótica, o PNAES se destaca como uma conquista da classe trabalhadora, mas também

como espaço de disputa, dado o avanço da gestão neoliberal na educação e os interesses do capitalismo.

Assim, há, de um lado, um esforço para a ampliação do direito à educação via permanência de grupos socialmente excluídos do ensino superior público e, do outro, um projeto vinculado à agenda neoliberal, que busca diminuir esse direito por meio da redução dos gastos públicos, da desresponsabilização do Estado e da mercantilização dos direitos sociais.

Essa tensão entre os interesses de classe revela aspectos ideológicos, políticos e econômicos que determinam a configuração das políticas públicas e sociais, influenciando o Estado em sua capacidade de assegurar direitos fundamentais e combater as desigualdades sociais. Estabeleceu-se, assim, a contradição inerente à assistência estudantil que, como as demais políticas sociais, veem-se sob a dual finalidade de beneficiar os interesses do capital, mas de também possibilitar a proteção dos estudantes (Mocelin, 2019).

Ou seja, a política social pode “assumir tanto um caráter de espaço de concretização de direitos dos trabalhadores, quanto ser funcional à acumulação do capital e à manutenção do status vigente” (Bering; Boschetti, 2016, p. 195). Para as autoras, a identificação dos limites das políticas sociais no capitalismo não invalida a luta pelo reconhecimento e afirmação dos direitos constitucionais, mas integra uma agenda estratégica da luta democrática e popular com vistas a uma sociedade justa e igualitária.

Essa conquista no âmbito do capitalismo não pode ser vista como um fim, como um projeto em si, mas como via de ingresso, de entrada, ou de transição para um padrão de civilidade que começa pelo reconhecimento e garantia de direitos no capitalismo, mas que não se esgota nele (Bering; Boschetti, 2016, p. 195).

A proposta das autoras é que, observando as contradições do capitalismo, no âmbito da política social, é possível as expor, porém assumindo uma postura de participação, por meio dos instrumentos democráticos, sem perder de vista os limites e as possibilidades dos direitos sociais no capitalismo.

Diante disso, é necessário reconhecer os limites postos pela estrutura econômica capitalista, mas também “devemos acreditar que todas as coisas e todas as ideias se movem, se transformam, se desenvolvem, porque são processos”. No entanto, “só se tornam processos pela ação de homens e mulheres, sujeitos capazes de transformar a história e tecer cotidianamente as condições objetivas e subjetivas necessárias para materializá-lo” (Bering; Boschetti, 2016, p. 198).

Nesse sentido, o acesso e a permanência estudantil no ensino superior público são campo de disputa importante, dada a influência dos determinantes do sistema produtivo que

ameaçam os direitos sociais e que são fortemente identificados no campo educacional. Para as autoras, é nesse movimento de correlação de forças que se deve reivindicar a instituição dos direitos, de forma que se pautem nos princípios de “universalização do acesso aos direitos e da legitimação das políticas sociais como direito, pois só por esse ângulo é possível comprometer o Estado como garantidor da cidadania” (Bering; Boschetti, 2016, p. 196).

Portanto, a luta pelo acesso à educação superior como direito fundamental está articulada à luta por medidas que garantam a permanência dos estudantes, desde o transporte, a alimentação e a moradia, até o acesso a bibliotecas e laboratórios de informática, programas de saúde, esporte, lazer e suporte acadêmico.

Independente de alguns avanços terem sido conquistados na ampliação de garantias materiais objetivas em algumas universidades e para alguns estudantes, não se pode perder de vista a perspectiva da universalidade no compromisso da assistência estudantil como direito, a partir de equipamentos coletivos com a participação democrática dos estudantes na gestão, garantindo a autonomia universitária na utilização dos recursos e recursos suficientes para as necessidades locais. Abrir mão disso é cair no canto da sereia do neoliberalismo, o que estrategicamente enfraquece a perspectiva de direito à educação e fortalece o discurso privatizante dos opositores da universidade pública (Cislaghi; Silva, 2012, p. 508).

Nesse sentido, mesmo num contexto marcado pela gestão neoliberal da educação superior, as ações vinculadas ao PNAES se mantêm como fundamental estratégia na promoção do direito à educação ao minimizar as desigualdades e ampliar o acesso à educação superior no interior das universidades federais, ainda que com limitações, e, portanto, devem ser defendidas e consolidadas como direito do estudante e parte integrante do direito à educação.

Sob a gestão neoliberal o programa está sob ameaça, pois tem se tornado cada vez mais uma política social focalizada e restrita, tendo seu alcance reduzido, não atendendo a todos os estudantes, nem mesmo à totalidade do público prioritário, o que compromete a fruição do direito à educação superior a muitos destes.

É importante ressaltar que a assistência estudantil não deve se esgotar nas ações vinculadas ao PNAES, mas deve ser objeto de toda rede de serviços que as instituições de ensino possam oferecer no âmbito das atividades de ensino, pesquisa, extensão e outras dimensões das vivências acadêmicas, para além da assistência material e com vistas a um sistema de proteção social no interior das instituições. É necessário, portanto, que a permanência⁷⁰ estudantil seja vista de maneira ampliada, transversal e interdisciplinar,

⁷⁰ A permanência estudantil, para Camenietzki (2019), em seu sentido amplo, estabelece relação direta com todos os setores das Ifes responsáveis por uma formação integral do estudante. Desse modo, considera vários aspectos da vivência universitária e não se reduz à assistência material para os aqueles em vulnerabilidade

envolvendo toda a universidade, de modo que os estudantes possam a experienciar em sua totalidade.

socioeconômica. “A permanência é um pressuposto de todas as ações da vida universitária, seja no âmbito do fortalecimento dos programas de pesquisa, extensão, educação tutorial, tecnológica ou política, todas essas ações visam o envolvimento do estudante com o modus operandi da universidade para que a conclusão seja alcançada” (Camenietzki, 2019, p. 85).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi construído levando-se em consideração as condições históricas, políticas, econômicas e sociais nas quais está inserido seu objeto de estudo, qual seja, o PNAES. No âmbito das Ifes, o PNAES tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos estudantes, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

No entanto, nas últimas décadas, o ensino superior público vem enfrentando desafios com a gestão neoliberal do Estado brasileiro, revelando contradições em relação à permanência estudantil no interior das Ifes e à garantia do direito à educação, reconhecida como direito social pela Constituição Federal de 1988. Diante disso, tornou-se relevante a análise da configuração do ensino superior público no Brasil, bem como a formatação do PNAES no cenário de intensificação das políticas neoliberais.

Nesse sentido, esta investigação, intitulada “Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES e o Direito a Educação: do acesso à permanência”, pautou-se no objetivo de problematizar o PNAES como ação estratégica na promoção do direito à educação superior no Brasil.

Cabe ressaltar que as reflexões tecidas neste trabalho são frutos de questionamentos sobre a configuração do PNAES no contexto de um Estado de orientação neoliberal e sua interface com o direito à educação superior pública. Assim, a pesquisa buscou responder à seguinte questão problematizadora: como o PNAES tem articulado a assistência estudantil com a garantia do direito à educação superior?

A configuração do ensino superior no Brasil é um reflexo histórico das transformações sociais pelas quais a sociedade passou e, por isso, compreender as contradições que permeiam sua constituição exige considerar o processo histórico e as disputas ideológicas inerentes a ele. De tal modo, para a construção da pesquisa, recorreu-se ao levantamento bibliográfico, leituras, análises, pesquisas documentais e análise de dados, o que permitiu uma visão ampla do problema investigado. Inserida no campo da pesquisa qualitativa, o estudo conduziu a algumas considerações que serão apresentadas a seguir.

Ao examinar a produção teórica, foi possível situar historicamente o contexto das políticas educacionais brasileiras para o ensino superior, destacando as reformas educacionais e seus impactos no acesso a esse nível de ensino, bem como a construção histórica da assistência estudantil no interior das Ifes e sua relação com o direito à educação superior em tempos de gestão neoliberal do Estado.

Nesse sentido, com o intuito de compreender como se constituiu a política de educação superior no Brasil e o acesso a esse nível de ensino, o estudo abordou as reformas universitárias ocorridas em 1968 e entre 1990 e 2002, as quais se analisou na primeira seção. Ao iniciar o estudo pela Reforma Universitária de 1968, foi possível identificar que a reorientação das políticas educacionais do Brasil nesse período ocorreu em meio aos rebatimentos da crise estrutural do capitalismo nos Estados periféricos, provocando a intervenção dos organismos multilaterais no país.

Assim, o regime militar se alinhou ao objetivo de modernizar o ensino superior público em um contexto de aprofundamento da condição de capitalismo dependente, em que a expansão das universidades aconteceu de maneira tecnocrática, com o objetivo de formar mão de obra qualificada, disseminando os valores da sociabilidade burguesa e alinhando-se aos interesses capitalistas por meio da adoção do modelo norte-americano de modernização, que se caracterizava por universidades mais produtivas.

Ao final do regime ditatorial, as universidades públicas tornaram-se instituições de referência, caracterizadas pela expansão da pós-graduação, pela criação de institutos consolidados e pelo aumento significativo do número de vagas. No entanto, concluiu-se que essas oportunidades foram majoritariamente acessadas por pessoas das camadas privilegiadas da sociedade, revelando uma disparidade preocupante, pois, ao mesmo tempo, verificou-se a expansão nitidamente mercadológica do setor privado educacional, que passou a oferecer o ensino superior à grande massa da população, com menor preço, porém com conteúdo simplificado e dissociado da pesquisa.

Considera-se, portanto, que a Reforma Universitária de 1968 foi responsável por moldar o sistema universitário brasileiro, mas também foi o ponto de partida para o crescente processo de privatização e mercantilização da educação superior verificado nas décadas seguintes.

A reforma universitária, ocorrida entre a década de 1990 e os primeiros anos da década de 2000, ergueu-se sob o ideário neoliberal, tornando a política de educação superior cada vez mais subordinada à lógica mercadológica. Ao passo em que foi transformada em mercadoria, sua função foi alterada, visando os interesses de mercado num contexto de capitalismo globalizado.

No âmbito das transformações desenvolvidas pelo movimento de contrarreforma da educação superior, assistiu-se ao desmonte da educação superior pública num processo de terceirização das políticas legitimadas pelas concepções neoliberais. Esse processo provocou a intensificação da mercantilização dos direitos sociais, em especial, da educação. Diferentes

iniciativas corroboraram tal processo, a desresponsabilização do Estado no financiamento da educação, o contingenciamento de verbas, a expansão da rede privada, a precarização das universidades públicas, a redução da autonomia universitária, dentre outras.

Diante desse cenário, o ensino superior privado se consolidou, expandiu sua oferta de vagas, tornando-se um mercado em ascensão. Como resultado, essas ações criaram um abismo ainda maior no acesso ao ensino superior público por estudantes das camadas sociais menos favorecidas da sociedade, perpetuando um ciclo de exclusão e de reprodução de privilégios.

Na seção 2, foram apresentadas as políticas para o ensino superior, desenvolvidas entre 2003 e 2016. Ao analisá-las, percebeu-se que esse período foi marcado, predominantemente, por políticas expansionistas voltadas à ampliação do acesso à educação superior, e se deram tanto em âmbito público quanto privado. Cabe ressaltar que a reorientação nas políticas educacionais nesse período ocorreu num contexto de elevação dos indicadores de escolaridade da população, bem como o controle das taxas de evasão e retenção, com vistas ao desenvolvimento nacional.

No âmbito da iniciativa privada, destacaram-se os programas Fies e Prouni, que impulsionaram o crescimento exponencial das matrículas no ensino superior privado, por meio do crédito educativo e da concessão de bolsas de estudos parciais e integrais a estudantes de baixa condição socioeconômica. Ambos os programas se mostraram como alternativa do Governo Federal na garantia da expansão privada desse nível de ensino, que se deu por meio do investimento de recursos do fundo público para a educação superior privada.

Tal decisão expõe uma tendência à privatização dos direitos sociais via iniciativa privada e, nesse caso, com investimento público. A escolha pelo investimento no setor privado de educação superior também serviu como meio de absorver a demanda de estudantes, principalmente aqueles de camadas sociais menos privilegiadas, para transformá-los em profissionais mais capacitados para o ingresso ou a permanência no mercado de trabalho, atendendo aos interesses econômicos do país.

No âmbito do ensino superior público, observou-se uma política de expansão via criação de novas universidades, apoio à expansão das já existentes e interiorização dos *campi*, impulsionadas pelo Reuni. Tal programa recebeu grandes investimentos e promoveu um importante processo de expansão e ampliação das Ifes, atendendo à crescente demanda por educação, especialmente em regiões historicamente desfavorecidas.

Entre 2003 e 2016, o número de matrículas em cursos de graduação na rede pública (incluindo instituições estaduais e municipais) passou de 1.176.174 para 1.990.078 (INEP,

2022). Destas, 1.249.324 encontravam-se na rede federal de ensino. No ensino superior privado, esse número vai de 2.760.759 matrículas, em 2003, para 6.058.623, em 2016 (INEP, 2022). Diante de tais dados, conclui-se que o conjunto de políticas públicas, elaboradas nesse período para o ensino superior, foi conduzido por duas vertentes: de um lado, via expansão da estrutura das Ifes e a interiorização destas e, por outro, via ampliação do acesso por meio do setor privado que, historicamente, manteve-se em ascensão.

Ainda nesse cenário, foram adotados, como meio para a ampliação do acesso ao ensino superior público federal, o Sisu e a Lei de Cotas, de 2012. A lei reservava 50% das vagas da rede federal de ensino superior para estudantes egressos de escolas públicas, sendo essas vagas percentualmente divididas em: estudantes cuja família possua renda *per capita* de até um salário-mínimo e meio; autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. Tais políticas, aliadas ao processo de expansão e interiorização do ensino superior público, contribuíram para a diversificação sociocultural do corpo discente no interior das universidades federais de ensino, como demonstrado pelas pesquisas realizadas pelo Fonaprace.

Considera-se, portanto, que a forma como foram conduzidas as políticas expansionistas, nesse período, fez com que atendessem aos interesses do sistema capitalista e às necessidades de crescimento econômico e manutenção do mercado para a reprodução da força de trabalho. Assim, ainda que tais medidas objetivassem a ampliação do acesso ao ensino superior e buscassem promover a inclusão social, não conseguiram alterar os elementos que originam a desigualdade e a exclusão.

O acesso ao ensino superior público por estudantes de camadas sociais menos favorecidas incitou a demanda por condições de permanência, e evidenciou a necessidade da oferta de ações de assistência estudantil, uma vez que, mesmo tendo acesso ao ensino superior, para alguns grupos sociais não havia garantia da permanência. De tal forma, sem uma política de permanência do estudante, a proposta de democratização não seria sustentável.

Assim, buscou-se, ainda na seção 2, apresentar a trajetória da assistência estudantil no Brasil, bem como a implantação do PNAES no âmbito do ensino superior público federal. O estudo bibliográfico realizado apontou que as ações de assistência estudantil, historicamente, concentravam-se, em sua maioria, na educação básica, e se resumiam à oferta de bolsas de estudo, material escolar gratuito, assistência alimentar, dentária e médica, destinadas a estudantes que comprovassem insuficiência de renda. No âmbito das Ifes, a assistência

estudantil se resumia a ações pontuais e isoladas das próprias instituições de ensino, restaurantes e residências universitárias sucateadas e programas de bolsas insuficientes.

A alteração nesse cenário iniciou-se no processo de redemocratização do país, com as reivindicações do movimento estudantil e do Fonaprace, que atuaram como importantes agentes políticos na luta por um conjunto mínimo de ações de assistência estudantil que fosse comum para todas as Ifes. No contexto das políticas expansionistas para o ensino superior público foi, então, instituído, por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, o PNAES, que emerge se articulando às políticas de inclusão e democratização da educação superior pública.

O PNAES, como instrumento normativo regulador da assistência estudantil no interior das Ifes, assume o papel de promover condições de permanência aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, contribuindo para a redução das desigualdades educacionais e para a democratização do acesso e permanência no ensino superior público. Dessa forma, tornou-se uma política social inserida no projeto de expansão, de maneira a assegurar a permanência dos discentes em sua trajetória acadêmica, considerado uma estratégia na fruição do direito à educação superior.

O decreto PNAES e sua articulação com o direito à educação superior no Brasil foram aspectos analisados na Seção 3. A problematização dessa seção pautou-se na análise do PNAES como política social educacional estratégica na promoção do direito à educação superior num contexto neoliberal.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito social universal e dever do Estado (Brasil, 1988). Nesse sentido, é entendida como um elemento fundamental na materialização da igualdade de oportunidades para todos e essencial no alcance da cidadania e da dignidade da pessoa humana, princípios também constitucionais. No entanto, ainda que constitucionalmente estabelecida no Brasil, no que diz respeito à garantia do direito à educação superior há desafios que se colocam, sobretudo, às camadas sociais menos favorecidas. Destacam-se, nesse contexto, além das dificuldades socioeconômicas, regionais e estruturais de acesso e permanência vivenciadas por certos grupos sociais, as dificuldades históricas na oferta de vagas capazes de atender à demanda existente.

A Constituição Federal ainda atribui ao Estado a responsabilidade de garantir o acesso à educação e a qualidade em todos os níveis de ensino, porém, a mesma constituição prevê que o acesso ao ensino superior será efetivado segundo a capacidade de cada um (Brasil, 1988), o que no Brasil se dá por meio de processos seletivos, em que as vagas são destinadas

àqueles que demonstram maior aptidão individual ou esforço pessoal. Isso expõe o caráter contraditório do acesso ao direito à educação no Brasil, ao passo que o texto constitucional, ao mesmo tempo em que diz que a educação é direito de todos, impõe condicionalidades a esse acesso.

Tal situação impacta negativamente a democratização do conhecimento e a universalização do acesso, além de perpetuar desigualdades, mantendo o acesso à educação superior pública e à produção de conhecimento restrito a uma parcela da população. O reconhecimento da educação superior como um direito de fato significa não haver nenhuma pessoa injustamente impedida de acessá-lo, e de tal forma, faz-se necessária a contínua defesa como direito social universal fundamental e parte da proteção aos direitos humanos e constitucionais.

Importa observar que, embora a universidade pública tenha passado por um processo de diversificação do público discente com as políticas expansionistas e de democratização de acesso nas últimas décadas, para aqueles indivíduos de camadas sociais menos favorecidas, que ingressam no ensino superior público e superaram a barreira da admissão, a permanência tem sido um desafio. Diante disso, cabe ao Estado o papel fundamental em criar medidas políticas e sociais, com vistas à materialização da plena realização do direito à educação e, nesse sentido, a assistência estudantil se torna uma estratégia condicionante para a promoção e efetivação do direito à educação no ensino superior público.

Nesse sentido, a permanência e a conclusão do ensino superior são questões fundamentais na discussão do direito à educação, já que a realidade socioeconômica e a desigualdade social influenciam o acesso e podem comprometer a trajetória acadêmica de estudantes. Nesse contexto, a assistência estudantil age como uma resposta à realidade social vivida por muitos discentes, marcada pelas desigualdades, para que estes tenham condições de ingressar e permanecer na universidade.

Considerada como uma política social do campo educacional, a assistência estudantil é entendida como uma ferramenta com potencial para criar um padrão de equidade entre os estudantes no âmbito da educação superior pública federal, e uma estratégia na fruição do desse direito. Conclui-se, portanto, que se o acesso ao ensino superior público é limitado, visto que a Constituição Federal impõe a condicionalidade via capacidade de cada um, o PNAES, atua na permanência daqueles que, ao ingressarem, não permaneceriam, potencializando a educação para cumprir o seu ideal democrático de acesso e permanência para todos. Nesse aspecto, compreende-se que a assistência estudantil se articula com o direito à educação superior.

No entanto, a gestão neoliberal do Estado e a disputa pelo fundo público têm favorecido a acumulação capitalista em detrimento da garantia dos direitos sociais. Esse cenário, estabelecido no Brasil na década de 1990, causou um tensionamento permanente entre a restituição do Estado democrático, com ampliação dos direitos e políticas sociais, e sua materialização em contexto de reestruturação do capital em uma perspectiva neoliberal. Diante disso, as políticas sociais são impactadas ao serem subordinadas à política fiscal, tendo suas ações restritas e focalizadas nas situações de pobreza, contrapondo-se à perspectiva de acesso universal e garantia do direito, aspectos dos quais se tratou ainda na terceira seção.

Após o golpe sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, houve uma série de ações que potencializaram o desmantelamento das políticas educacionais, em especial da educação superior pública, para a qual o governo adotou medidas de austeridade cada vez mais alinhadas às diretrizes da agenda neoliberal, o que se estendeu pelos anos seguintes. Nessa conjuntura, assistiu-se à redução do orçamento da educação superior pública e do recurso destinado ao PNAES, que foi determinante para que suas ações fossem marcadas, cada vez mais, pela seletividade, focalização, provisão de bolsas e auxílios concentrados na avaliação de critérios socioeconômicos, critérios de renda cada vez mais rebaixados, exigindo condicionalidades e contrapartidas, representando um retrocesso social à promoção do direito à educação, ao passo que exclui um público potencial da assistência estudantil. Com orçamento insuficiente para o PNAES, a qualidade de suas ações é comprometida, tornando limitada a sua execução, e pondo em risco a trajetória acadêmica de muitos estudantes.

Assim, é possível concluir que, ao mesmo tempo em que o PNAES pode ser considerado uma conquista para a classe trabalhadora e uma estratégia na fruição do direito à educação superior, trazendo inúmeras contribuições para a permanência do estudante na universidade, não consegue cercar todas as dificuldades desses estudantes e nem atender a todos, o que indica aspectos de sua limitação. O PNAES, portanto, apresenta a concepção de assistência estudantil que vai ao encontro da perspectiva de garantia de direito, porém com critérios de elegibilidade que o tornam seletivo e focalizado, revelando sua contradição.

Importa observar, porém, que, enquanto há uma redução nos recursos orçamentários direcionados às Ifes, persiste o investimento em políticas voltadas à concessão de crédito, financiamentos e programas de expansão do setor privado, com a utilização de recursos públicos para sua implementação, o que possibilitou e ainda possibilita o contínuo crescimento da rede privada de educação superior. Considera-se, nessa conjuntura, que a configuração das políticas sociais educacionais expõe o projeto social que o Estado

brasileiro optou por adotar ao incentivar o acesso à educação superior via mercado, alinhando-se aos interesses do capital.

Diante disso, é relevante apontar que identificar os limites das políticas sociais no capitalismo não invalida a luta pelo reconhecimento e a afirmação dos direitos constitucionais, mas essa compreensão integra uma agenda estratégica da luta democrática e popular com vistas a uma sociedade justa e igualitária (Bering, Boschetti, 2016). Sob essa perspectiva, o PNAES se evidencia como espaço de disputa, dado o avanço da gestão neoliberal na educação e os interesses do capitalismo e, portanto, é nessa relação que se cria a articulação necessária para a ampliação das demandas dos estudantes.

Nesse sentido, defende-se a premissa de que o futuro é gestado no presente. Isso significa que a luta pelo acesso aos direitos sociais, garantidos constitucionalmente, principalmente educação, torna-se uma tática do presente como forma de viabilizar condições para a construção de um futuro além dos moldes capitalistas. No interior do capitalismo é possível preservar o máximo de direitos à classe trabalhadora, de modo a esgarçar as possibilidades que a luta de classes permite. Esses direitos podem se tornar condição para os indivíduos da classe trabalhadora se tornarem sujeitos históricos da transformação social.

Ainda assim, é preciso destacar que, mesmo com suas fragilidades, o PNAES é uma conquista da classe trabalhadora e uma estratégia na promoção da educação superior pública para muitos estudantes, no entanto, suas ações têm sido insuficientes. Portanto, a luta pelo acesso à educação superior pública, como direito humano e social fundamental, está articulada à luta por medidas que garantam a permanência dos discentes e, como tal, a assistência estudantil deve ser defendida e consolidada como direito do estudante e parte integrante do direito à educação.

A recente promulgação da Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que instituiu a PNAES como uma política de Estado é um grande marco nesse sentido, porém traz em seu conteúdo algumas preocupações. Ainda que apresente uma maior gama de programas e ações, a PNAES, além de ter reduzido o recorte de renda para concessão de auxílios diretos de um salário-mínimo e meio para um salário-mínimo, continua não estabelecendo proporcionalidade no recurso destinado ao atendimento da demanda existente, tampouco aos estudantes que se enquadram como beneficiários da Lei de Cotas, agora público prioritário das ações de assistência estudantil.

Nessa conjuntura, é relevante apontar que as ações de assistência estudantil não devem se esgotar nos feitos vinculados ao decreto PNAES, ou mesmo aos programas de auxílios diretos previstos na política nacional, mas devem ser objeto de toda rede de serviços que as

instituições de ensino possam oferecer no âmbito das atividades de ensino, pesquisa, extensão, estágios democratizados, processos formativos, uma formação ampliada em todas dimensões das vivências acadêmicas, para além da assistência material e com vistas a um sistema de proteção social no interior das instituições de ensino.

Para tanto, a permanência estudantil deve ser vista de maneira ampliada, transversal e interdisciplinar, envolvendo, portanto, toda a universidade, de modo que os estudantes tenham condições necessárias e não restritas na sua trajetória acadêmica. Isso implica considerar as necessidades sociais dos diferentes segmentos, para que se mantenham e tenham condições plenas de usufruir da vida acadêmica.

Sendo assim, debater e lutar pela ampliação do direito à educação superior e da assistência estudantil é fundamental e demanda disputa pelo fundo público, bem como, um processo de discussão coletiva, socialização das decisões e organização dos sujeitos. Isso implica o fortalecimento do debate da assistência estudantil como direito e a defesa da estruturação de suas ações de maneira universal tendo o reconhecimento do Estado como provedor.

Tal como apontam as últimas pesquisas do Fonaprace, é necessária a expansão das ações de assistência estudantil dado o perfil demandante dos discentes no interior das Ifes. De tal forma, é fundamental a contínua realização de pesquisas e produção de dados que apontem para os resultados das ações da assistência estudantil nas Ifes, as demandas educacionais do público discente e a relação destes com as instituições de ensino, bem como as principais expressões da questão social que vivenciam.

Por fim, as reflexões que este trabalho teceu revelam que o percurso no qual se insere a assistência estudantil é permeado por contradições e conflitos de interesses que compõem um quadro social complexo e dinâmico. Nesse sentido, o percurso teórico-metodológico que se traçou na construção deste trabalho, bem como as recentes alterações no quadro normativo da assistência estudantil nas Ifes brasileiras, suscitaram novos questionamentos. Qual a concepção de assistência estudantil que a PNAES apresenta? Ela está associada ao direito à educação superior sob quais moldes? Em que medida a instituição da PNAES reflete mudanças na concepção e execução da assistência estudantil nas Ifes em relação ao decreto PNAES? A PNAES reflete mudanças na relação do Estado com o direito à educação superior? As possibilidades de análise são muitas e não se esgotam, sendo necessários futuros estudos para sua compreensão.

Ao fim deste trabalho, espera-se contribuir com a produção acadêmica acerca das ações de assistência estudantil vinculadas ao PNAES, de modo que a discussão traga

reflexões sobre sua efetividade, assim como seus limites e potencialidades na garantia do direito à educação superior, inspirando novas contribuições teóricas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIO (Andifes). **Plano Nacional da Assistência Estudantil**. 2007. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Disponível em: https://fritznalphonse.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/05/barbosa_igualdadeemeritocraciaaeticadodesempenhonassociedadesmodernas.pdf. Acesso em: 23 jun. 2024.

BAQUEIRO, Diciola Figueirêdo de Andrade; TENÓRIO, Robinson Moreira. **Política de Assistência Estudantil: contribuições na promoção da Equidade e Eficácia no ensino**. Equidade no Ensino Superior, Salvador, 26 de outubro de 2015. Disponível em: http://www.equidade.faced.ufba.br/sites/equidade.oefaced.ufba.br/files/politica_de_assistencia_a_estudatil_e_equidade_-_diciola_figueiredo_e_robinson_tenorio.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL Ministério da Educação. **Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br>. Acesso em 22 de abr. de 2024.

BRASIL. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira**. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9998.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 15 abri. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-Reuni. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 69.927, de 13 de janeiro de 1972.** Institui o Programa Bolsa de Trabalho. Brasília, 1972. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/492567/publicacao/15793880>. Acesso em: 5 de abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 24 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade Para Todos, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social superior, altera a Lei nº 10.891, de 09 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 9 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.914, de 03 de julho de 2024.** Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14914.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm#:~:text=Estabelece%20as%20diretrizes%20e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional.&text=Art.%201%C2%BA%20A%20educa%C3%A7%C3%A3o%20abrange.civil%20e%20nas%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20culturais. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **REUNI:** reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais. Documento preliminar elaborado pelo grupo assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. vol. 2. São Paulo: Cortez, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no contexto da crise capitalista. *In*: CFESS (Org.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, 2009. p. 356-379.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Ed., 1994.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho; FÉLIX, Loussia P. Musse. Direito à educação superior: o papel do estado na garantia da expansão com qualidade. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 2, p. 193-218, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/653/537>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CAMENIETZKI, Carolina Poswar de Araújo. **Interfaces entre a assistência estudantil e a assistência social**: a concepção de assistência em construção na UFMG. 151 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/25001/1/InterfacesAssistenciaEstudantil>. Acesso em: 26 fev. 2023.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. **Política de Educação Superior**, n. 11. 2006. XXIX Encontro Anual da ANPED, Caxambu, 2006. **Anais...** Disponível em: <https://anped.org.br/wp-content/uploads/2024/05/gt11-2337-int.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2024.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para educação superior no Brasil (1995-2008)**: Ruptura e/ou continuidade? 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p. 411. 2011. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/784998>. Acesso em: 28 mar. 2024.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, 2012. https://doi.org/10.26512/ser_social.v14i31.13025

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**: texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e Democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/H6DGXS548SGQppcXMxDnzpn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2024. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300003>

CROSARA, Daniela de Melo; SILVA, Leonardo Barbosa. A Constituição Federal de 1988: os caminhos das políticas de democratização do acesso e permanência na educação superior como direito fundamental. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 7, n. 2, p. 289-312, 2018. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/47038/25510>. Acesso em: 22 jun. 2024. <https://doi.org/10.14393/REPOD.issn.2238-8346.v7n2a2018-07>

CROSARA, Daniela de Melo; SILVA, Leonardo Barbosa; OLIVEIRA, Maria de Fátima. Trajetória de institucionalização da Assistência Estudantil no Brasil. In: CROSARA, Daniela de Melo; SILVA, Leonardo Barbosa (Orgs.). **A assistência estudantil em debate**: análise dos projetos de lei em tramitação no congresso nacional brasileiro. Curitiba: Brazil Publishing, 2020. p. 19-41.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliana Marta Teixeira; FILHO, Luciano Mendes de Faria; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade temporã**: o Ensino Superior da Colônia à Era Vargas. São Paulo: Editora UNESP, 2007a.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica – o ensino superior na República Populista**. São Paulo: Editora UNESP, 2007b.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada – o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/kLKQrxCM8hVbjsQ5vs4SY9n/?lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2024. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100003>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: Direito à igualdade, Direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsWJ4MSk6K58885J3jd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2024.

DURHAM, Eunice Ribeiro *et al.* **O ensino superior no Brasil**: público e privado. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em: <https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/dt0303.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2024.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/yCrwPPNGGSBxWJCmLSPfp8r/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 de abr. 2024. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200003>.

FERNANDES, Florestan. **A universidade brasileira**: reforma ou revolução? 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras**. Belo Horizonte, 1997.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras**. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/12/II-Perfil-dos-Graduandos-IFES-Vr.pdf>. Acesso em: 5 set. 2024.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Uberlândia, 2012. Disponível em: http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos_download/Revista_Fonaprace_25_Anos.pdf. Acesso em: 5 fev. 2015.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior: Relatório Final da Pesquisa**. Brasília: FONAPRACE, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-PerfilSocioecon%C3%B4mico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

GATTI, Bernadete Angelina. Estudos quantitativos em educação. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/XBpXkMkBSsbBCrCLWjzyWyB/?lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2024. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000100002>

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 24 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior 2022**. Brasília, 10 de outubro de 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf. Acesso em: 9 mai. 2024.

JÚNIOR, William Pessoa Mota. O Banco Mundial e a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010). **Avaliação**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 213-233, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/VnyWgtPv5LGSW9zNvPFgHQs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2024. <https://doi.org/10.1590/s1414-407720190001000012>

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUC-RS. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5137#preview>. Acesso em: 10 mai. 2024.

LAVINAS, Lena. A financeirização da política social: o caso brasileiro. **Forthcoming at Politika**, Rio de Janeiro, n. 2, 2015.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/njFR8jqRKsGf6bBxTFxSFyh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 mai. 2024. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100010>

McCowan, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior. **Conjectura: Filosofia e Educação**, v. 20, n. especial, p. 155-182, 2015. Disponível em: http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/3655/pdf_440. Acesso em: 3 set. 2024.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/nZy4FYc4TStyLtQTB5RhXLG/?lang=pt>. Acesso em: 17 dez. 2024. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302017176927>

MARTELLO, Alexandro. **Ministério da Educação sofre bloqueio de R\$ 4,3 bilhões no orçamento**. G1 - Brasília. 31 mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/educacao-sofre-bloqueio-de-r-43-bilhoes-no-orcamento.ghtml>. Acesso em: 4 nov. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior provado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RKsKcwFYc6QVFBHy4nvJzHt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 fev. 2024. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>

MARTINS, Paulo Fernando de Melo; JUNIOR, Carlos Alberto M. Araújo; RODRIGUES, Jacqueline Araújo. Orçamento público para financiamento da assistência estudantil no ensino superior sob a perspectiva do direito humano fundamental à educação. **Argumentos**, v. 16, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/214>. Acesso em: 26 jun. 2024.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A transição para o Neoliberalismo e a Crise do Governo Collor. In: GALVÃO, Andrea. BOITO JR., Armando (Orgs.). **Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/27775021/A_transi%C3%A7%C3%A3o_para_o_neoliberalismo_e_a_crise_do_Governo_Collor. Acesso em: 25 fev. 2024.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Estado e Lutas Sociais no Brasil (1989-2019). **Observatório do Estado Latino-Americano – ODELA**. UFRS, out 2019. Aula preparada

para pesquisadores e estudantes latino-americanos participantes do Seminário Virtual de CLACSO “Los grandes retos del siglo XXI. Estado y luchas populares: cartografías para un cambio de época”. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/odela/2019/10/24/estado-e-lutas-sociais-no-brasil-1989-2019/>. Acesso em: 5 mai. 2024.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 179-198, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/5x6wXqvNm3PsY5NKNQs5nBR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 fev.2024. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200012>

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas: Autores Associados, 2006.

MOCELIN, Cassia Engres. Assistência estudantil como política de proteção social: uma possibilidade de seguridade social ampliada e intersetorial. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XXII, n. 45, p. 239-260, 2019. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_45_art_11.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024

NASCIMENTO, Clara Martins. A crise da assistência estudantil consentida. In: TAPAJÓS, Luziele *et al* (Orgs.). **Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais**: debates contemporâneos. Florianópolis: UFSC, 2018. p. 100-110. Disponível em: https://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2019/02/SEMINA%CC%81RIONACIONAL_2017.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

ONU. **Universal Declaration of Human Rights**. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento de. **A política de educação superior nos governos petistas: a inflexão da universidade ao capital**. 2016. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/18084>. Acesso em: 15 mar. 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Elaine *et al*. (Orgs.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

RAMOS, Cila Ferreira Portugal. **O trabalho do assistente social na assistência estudantil no contexto de contrarreforma da educação superior**. 122 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/16070>. Acesso em: 2 jan. 2024.

ROCHA, Elane Luís. **Expansão da educação superior no Brasil: tendências político-culturais (2003-2014) e estudo de caso**. Campinas: São Paulo. Editora Alínea, 2022.

ROCHA, Virgínia do Nascimento Barbosa da; CASTRO, Raimundo Santos de. O papel da assistência estudantil frente à necessidade da garantia do direito à educação. **Revista**

Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, v. 1, n. 24, p. 1-20, 2024. ISSN 2447-1801. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/12512/4039>. Acesso em: 26 jun. 2024. <https://doi.org/10.15628/rbept.2024.12512>

RODRIGUES, Fernando Oliveira. **As Políticas para a Educação Superior nos Governos Lula e Dilma**: uma análise do PROUNI E FIES. 2016. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2016. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/3335>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)**. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SANTOS, Adilson Pereira. CERQUEIRA, Eustáquio Amazonas. Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes. **IX Colóquio Internacional sobre gestão Universitária na América do Sul**. Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://flacso.org.br/files/2016/10/Ensino-Superior-trajetoria-historica-e-politicas-recntes.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **RBP AE**, v. 29, n. 2, p. 207-221, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43520/27390>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SAVIANI, Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póieses pedagógica**. v. 8, n. 2, p. 4-17, 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. *In*: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque (Orgs.). **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez Editora, 2004. p. 33-52.

SGUISSARDI, Valdemar. **Democratização ou massificação?** Política de expansão da educação superior no Brasil 2002–2012. São Carlos: Diagrama Editorial, 2015. Disponível em: https://vsguissardi.com.br/wp-content/uploads/2022/09/2022_vs-cne-ebook.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024. <https://doi.org/10.17974/liv-dom-led-2015>

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil: Democratização ou massificação mercantil? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/mXnvfHV7s7q5gHBRkDSLrGXr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jan. 2024. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015155688>

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**, n. 29, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/PPfyZc6tFgYC3Csvg4FxFz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil reformas do Estado e mudanças na produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, Sidartha Sória; GOMES, Darcilene Cláudio. Notas sobre a política de educação superior dos governos da década de 2000. **Estudos de Sociologia**, Recife, vol. 1, n.24, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revsocio/article/view/243406/33785>. Acesso em: 27 mar. 2024. <https://doi.org/10.51359/2317-5427.2018.243406>

SILVA, Leonardo Barbosa e; COSTA, Natália Cristina Dreossi. Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. **Agenda Política**, v. 6, n. 2, p. 166-192, 2018. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/208>. Acesso em: 10 de set. 2024.

SILVA, Leonardo Barbosa e. **Caderno Temático III: A demanda potencial e o público-alvo da assistência Estudantil**. Cegraf UFG, 2021. Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/index.php/2021/08/27/cadernos-tematicos/>. Acesso em: 10 set. 2024.

SILVA, Leonardo Barbosa e; MARQUES, Felipe Jabali. A assistência estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 38, n. 01, 2022. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbpae/v38n1/1678-166X-rbpae-38-1-e112696.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SOARES, Laura Tavares. **Questões pendentes na configuração da política social: uma síntese**. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/N10-LauraTavaresSoares.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

SOUZA, Jacqueline Domienne Almeida de. **Na travessia: assistência estudantil na educação profissional: as interfaces das políticas de assistência social e educação**. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/jspui/bitstream/10482/23610/1/2017_JacquelineDomienneAlmeidaeSouza.pdf. Acesso em: 24 out. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-26.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia e marxismo**. São Paulo: Atlas, 2010.

ZAMORA, Jaqueline del Carmen Jongitud. El derecho humano a la educación superior en México. **Revista de la Educación Superior**, v. 46, n. 182, p. 45-56, 2017. Disponível em:

<http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/83>. Acesso em: 20 set. 2024.
<https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.02.002>

ANEXOS**ANEXO 1 – Plano Nacional de Assistência Estudantil**

Plano Nacional de Assistência Estudantil

PALAVRA DA DIRETORIA

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que congrega as 56 Instituições Federais de Ensino Superior presentes em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, entende a educação como um bem público e o conhecimento como um patrimônio social. Com base nesses dois princípios, defende o acesso e a permanência universal à Educação Superior.

Em 2004, o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) realizou estudos que demonstram que o perfil socioeconômico da sociedade brasileira está reproduzido no perfil dos alunos das IFES.

Esse trabalho identificou as dificuldades socioeconômicas de uma parcela significativa do segmento estudantil como uma das causas da evasão e da retenção. Questões como moradia, alimentação, manutenção, meios de transporte e saúde tornam-se demandas primordiais para garantir a permanência desses estudantes nas IFES.

Dessa forma, faz-se fundamental a articulação de ações assistenciais para a permanência e a conclusão de curso por parte dos estudantes carentes, na perspectiva de inclusão social, de melhoria do desempenho acadêmico e de qualidade de vida.

O **Plano Nacional de Assistência Estudantil**, que apresenta as diretrizes norteadoras para a definição de programas e projetos dessa natureza, busca satisfazer essas demandas da sociedade e dos alunos, constituindo-se, assim, em meta prioritária para a Andifes. Nele tem-se um marco histórico que representa o compromisso da Associação com a inclusão e a permanência dos jovens nas IFES

Diretoria Executiva – Gestão 2007/2008

Presidente: Reitor Arquimedes Diógenes Ciloni (UFU)

1º Vice-Presidente: Reitor José Ivonildo do Rêgo (UFRN)

Suplente: Reitor José Carlos Ferraz Hennemann (UFRGS)

2º Vice-Presidente: Reitor Alan Kardeck Martins Barbiero (UFT)

Suplente: Reitor Edward Madureira Brasil (UFG)

Secretário Executivo: Gustavo Balduino

Coordenadora Nacional do Fonaprace: Corina Martins Espíndola

SUMÁRIO

I – Introdução	04
II – Justificativa	06
III – Diagnóstico	07
IV – Princípios	14
V – Objetivos	14
VI – Metas	15
VII – Áreas Estratégicas	16
VIII – Investimento	17
IX – Necessidade de Pessoal	17
X – Acompanhamento	17
XI – Referencial Teórico	19

I – INTRODUÇÃO

A missão da universidade cumpre-se à medida que gera, sistematiza e socializa o conhecimento e o saber, formando profissionais e cidadãos capazes de contribuir para o projeto de uma sociedade justa e igualitária. A universidade é uma expressão da própria sociedade brasileira, abrigando também as contradições nela existentes.

A busca pela redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade. Esse não se pode efetivar apenas no acesso à educação superior gratuita. Torna-se necessária a criação de mecanismos que viabilizem a permanência e a conclusão de curso dos que nela ingressam, reduzindo os efeitos das desigualdades apresentadas por um conjunto de estudantes provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e que apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso.

A não definição de recursos para a manutenção de políticas de assistência estudantil que busquem criar condições objetivas de permanência desse segmento da população na universidade faz com que esses estudantes, muitas vezes, retardem a conclusão do curso e até desistam dele.

Para que o estudante possa desenvolver-se em sua plenitude acadêmica, é necessário associar à qualidade do ensino ministrado uma política efetiva de investimento em assistência, a fim de atender às necessidades básicas de moradia, de alimentação, de saúde, de esporte, de cultura, de lazer, de inclusão digital, de transporte, de apoio acadêmico e de outras condições.

A Constituição Federal de 1988 consagra a educação como dever do Estado e da Família (art. 205, *caput*) e tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 20/12/96, contém dispositivos que amparam a assistência estudantil, entre os quais se destaca: "*Art. 3º - O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;...*". A LDB, determina ainda que "*a educação deve englobar os processos formativos e que o ensino será ministrado com base no princípio da vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais*" (Lei n. 9.394, de 29/12/96, artigo 1º, parágrafos 2º e 3º, inciso XI).

A Lei 10.861, de 14 de Abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), afirma que a avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o perfil e o significado de sua atuação, por meio de

suas atividades, seus cursos, seus programas, seus projetos e seus setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre as quais, e em caráter obrigatório, a responsabilidade social da instituição com relação à inclusão social e às políticas de atendimento a estudantes e egressos (IX dimensão).

O Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em seu artigo 1º, afirma que esse "tem por objetivo criar condições para ampliação do acesso e da permanência na Educação Superior". E, em seu artigo 2º, item V, que "o Programa terá as seguintes diretrizes, entre outras: ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil."

Esses princípios legais levam à reflexão e à revisão das práticas institucionais. Cabe às IFES assumirem a assistência estudantil como direito e espaço prático de cidadania e de dignidade humana, buscando ações transformadoras no desenvolvimento do trabalho social com seus próprios integrantes, o que irá ter efeito educativo e, conseqüentemente, multiplicador.

Nesse contexto, pode-se dizer que, genericamente, sem perder de vista as experiências e as iniciativas diferenciadas, a assistência deve ser entendida como um espaço de ações educativas e de construção do conhecimento e considerada no plano institucional-orçamentário das IFES uma questão de investimento para que se garantam recursos para a sua execução.

É fundamental articular ações ao processo educativo. Para que a universidade brasileira forme cidadãos qualificados e comprometidos com a sociedade e com a sua transformação, ela deve assumir as questões sociais no seu cotidiano, tornando-se espaço de vivência e de cidadania.

Outrossim, o **Plano Nacional de Assistência Estudantil**, como parte do processo educativo, deverá articular-se ao ensino, à pesquisa e à extensão. Permeiar essas três dimensões do fazer acadêmico significa viabilizar o caráter transformador da relação universidade e sociedade. Inseri-la na práxis acadêmica e entendê-la como direito social é romper com a ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado.

II – JUSTIFICATIVA

A Andifes vêm demonstrando, desde a sua fundação, preocupação com a política social de assistência aos estudantes. Tal fato permitiu a criação do Fonaprace, com o objetivo de discutir e fortalecer as ações desenvolvidas pelas IFES.

A criação do Fórum coincidiu com a fase em que a sociedade civil brasileira avançava na construção do Estado democrático de direito. Desses eventos, emanaram decisões registradas em documentos próprios, que explicitam a necessidade de estabelecer políticas que viabilizem o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes em condições de vulnerabilidade social.

Vale ressaltar algumas concepções de consenso desses eventos:

“... A democratização do acesso implica na expansão da rede pública, bem como na abertura de cursos noturnos. A democratização da permanência implica na manutenção e expansão dos programas de assistência” (Fonaprace, 1993, p. 110).

“... As propostas que mais uma vez encaminhamos dizem respeito a uma política que possa assegurar ao estudante sua permanência na Universidade e com isso, possibilitar melhor desempenho nas questões acadêmicas e, por conseguinte, melhor qualificação”. (Fonaprace, 1993, p. 161).

“... preocupação com a construção de políticas voltadas para a plena cidadania do homem universitário, no lugar do assistencialismo alienante e empobrecedor...” (Fonaprace, 1993, p. 301).

“...torna-se imperativo sensibilizar as autoridades, o legisladores e a comunidade Universitária para a importância da Assistência como parte de um projeto acadêmico que tem função fundamental de formar cidadãos qualificados e competentes.” (Fonaprace, 2000)

Pesquisas, como as realizadas pelo Fonaprace, abalam o imaginário que permeia o senso comum de que as universidades públicas são, em sua maioria, ocupadas por elites econômicas.

Historicamente essa máxima encontrava eco na maior parte das instituições. Contudo, e felizmente, esse perfil vem transformando-se ao longo do tempo e a efetivação dessa possibilidade de real diversidade só terá ampliação se estabelecidas as condições que transfiram capital cultural e conhecimento àqueles que mais precisam das Instituições Públicas de Ensino.

Para a elaboração de projetos na área de assistência estudantil, é essencial reconhecer que, no Brasil, grande parte da população vivencia diversas formas de

segregação e condições de miséria, que variam de intensidade. Há um enorme contingente de jovens que não tem oportunidade de educação, de cultura, de lazer e condições mínimas de moradia e de saúde.

Nesse sentido, urge o engajamento das universidades públicas, não apenas no debate, mas na concretizando ações que possibilitem o acesso e sobretudo a permanência no meio universitário em condições dignas e de forma equânime.

III – DIAGNÓSTICO

O Fonaprace realizou duas pesquisas nacionais para traçar o perfil socioeconômico e cultural dos discentes de graduação das IFES. A primeira entre 1996 e 1997 e a segunda entre 2003 e 2004. A pesquisa realizada no segundo semestre letivo de 1996, contou com a participação de 84,62% das 52 IFES brasileiras, que existiam à época. Na pesquisa mais recente, de 2004, esse percentual chegou a 88,68%, o que demonstra uma forte participação das IFES.

Para traçar o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES, que representou um universo de 469.378 estudantes dessas instituições, foi adotado o critério da Associação Nacional de Empresa de Pesquisa (ANEP). Constatou-se 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, cuja renda familiar média mensal é de no máximo R\$ 927,00.

As condições socioeconômicas dos estudantes de graduação das IFES refletem uma realidade semelhante àquela a que é submetida a população brasileira. Com base nas constatações feitas em 1996 (*Fonte: Folha de São Paulo, 18 jun., 1996, p. 1-6 e 1-8*) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), verifica-se que:

- a. em cada três brasileiros, um não tem renda suficiente para suprir suas necessidades básicas;
- b. há 41,9 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza;
- c. 14% da população encontra-se desempregada, principalmente jovens, idosos e mulheres;
- d. os brasileiros tidos como pobres apresentam baixa qualificação, decorrente da baixa escolaridade;

e. o País apresenta uma das maiores concentrações de renda do mundo, superando o Peru, Panamá e, até mesmo, Botsuana, no sul da África. Os dez por cento mais ricos da população têm uma renda quase trinta vezes maior do que a renda média dos 40% mais pobres, enquanto que, na maior parte dos países, os mais ricos percebem em média, dez vezes mais que os mais pobres.

Em condições adversas, o desempenho acadêmico é desigual. Os estudantes das classes C, D e E 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.

Outro aspecto relevante diz respeito à inclusão digital, tendo em vista a indiscutível importância da informática como veículo de informação e realização de pesquisas científicas. Como agravamento desse quadro, os dados apresentam um percentual de 10,1% de estudantes que nunca utilizaram o computador e, conseqüentemente, a Internet.

Associado a esses dados, o estudo "Diplomação, Retenção e Evasão em cursos de graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas", realizado pelo MEC, por meio de um grupo de Pró-Reitores de Graduação, aponta que 40% dos alunos que ingressam na universidade abandonam o curso antes de concluí-lo. Segundo o Secretário de Políticas de Ensino Superior da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), Luiz Roberto Liza Curi, *"a evasão reduz a eficiência do sistema, além de torná-lo excessivamente caro"*. (Folha de São Paulo, 13 maio, 1998, Caderno 3)

A SESu estima que o custo com a evasão no sistema federal seja de 486 milhões ao ano. Esse valor corresponde a 9% do orçamento anual das IFES. Segundo o Presidente da Comissão que realizou o estudo, Merion Campos Bordas, *"a evasão decorre de fatores externos e internos ao sistema. Mas cabe à Universidade criar os meios para estimular o aluno"*. (Folha de São Paulo, 13 maio, 1998, Caderno 3)

O mesmo estudo revela que o problema da evasão é agravado pelo da retenção (de 8 a 13%) que ocorre quando os alunos permanecem na universidade mais tempo que o estabelecido, ocupando uma vaga que poderia ser destinada a outro candidato.

O Fonaprace aponta as dificuldades socioeconômicas da parcela do segmento estudantil, estimada em 14%, como uma das causas externas da evasão e da retenção.

É importante citar, como exemplo, o resultado do estudo realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que comparou o desempenho acadêmico de seus estudantes. Foi constatado que os bolsistas dos programas de assistência não apresentaram diferença no desempenho acadêmico, quando comparados aos demais, apesar das diferenças socioeconômicas entre os dois grupos. Além disso, o estudo revelou que os estudantes apoiados pela instituição concluíram seus cursos em menor tempo e apresentaram menor percentual de abandono, de reopção e de trancamento de matrícula.

Estudos semelhantes, realizados pelas IFES: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade de Brasília (UnB), Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal de Pelotas (UFPe) e Universidade Federal de Uberlândia (UFU), demonstram que os estudantes de baixa condição socioeconômica, que fazem parte de algum programa de apoio nessas instituições, tiveram rendimento acadêmico superior aos demais estudantes.

Serão apresentados a seguir, alguns indicadores das Pesquisas Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES, realizadas pelo Fonaprace entre 1996 e 1997 e entre 2003 e 2004, que reafirmam a necessidade de alocação na matriz orçamentária das IFES, recursos para viabilizar a execução de projetos que se alinhem ao **Plano Nacional de Assistência Estudantil**.

a) Migração/ Moradia

A variável local de moradia antes do ingresso do estudante na universidade torna-se um importante indicador de sua qualidade e condição de vida. A 1ª pesquisa Fonaprace aponta que 34,79% dos estudantes se deslocam de seu contexto familiar ao ingressarem na universidade, apresentando, portanto, necessidade de moradia e apoio efetivo. A segunda pesquisa mostra que 30,5% dos alunos encontram-se nessa realidade.

Os estudantes que não residem com os pais/cônjuges ou em casas mantidas pelas famílias e que pertencem às categorias C, D e E constituem a demanda potencial por moradia estudantil, totalizando um percentual de 12,34 % na 1ª pesquisa e 12,4% na 2ª pesquisa.

As moradias universitárias atendem a um percentual de 2,40% desses estudantes, que, em sua maioria, são das categorias C, D e E. Isso evidencia que 9,94%, na 1ª pesquisa, e 7,5%, na 2ª pesquisa, constituem a defasagem existente entre a demanda potencial e a demanda atendida pelas moradias estudantis.

b) Alimentação

Na 1ª pesquisa, 19,10% dos estudantes informaram que o Restaurante Universitário (RU) constitui-se em importante instrumento de satisfação de uma necessidade básica, educativa e de convivência universitária. Na 2ª pesquisa, esse número cresce para 24,7%. Desses usuários, os das categorias C, D e E são os que mais freqüentam o restaurante, o que ratifica sua real função acadêmico-social e de convivência universitária.

Dada a sua importância para a vida acadêmica é fundamental que o RU seja, também, um espaço gerador de atividades de ensino, pesquisa e extensão. É necessário criar, manter e ampliar os programas que garantam o apoio à alimentação dos estudantes de baixa renda, principalmente os serviços dos restaurantes universitários, como forma de garantir a permanência dos estudantes no campus, dando-lhes oportunidade para otimizar seu tempo de vida acadêmica e contribuindo para seu desempenho e formação integral.

c) Manutenção e Trabalho

Trabalhar e estudar, essa é a condição que se constata em todas as categorias socioeconômicas. Na 1ª pesquisa, observou-se que 42% dos estudantes exercem atividades não-acadêmicas remuneradas. Na 2ª pesquisa, esse percentual é de 35,4%. Desses, a maior concentração de estudantes encontra-se nas categorias C, D e E, refletindo a necessidade concreta de auto-manutenção.

Verifica-se que a inserção dos estudantes em atividades acadêmicas remuneradas é ainda tímida. Na 1ª pesquisa, apenas 16,83 % do universo pesquisado participava desses programas. É importante registrar que foi constatado na 2ª pesquisa um aumento desse percentual para 19,10%. Mesmo assim, os estudantes da categoria A são os mais envolvidos nessas atividades (22,2%).

A tendência para a busca da auto-manutenção apresentada pelos estudantes, aliada à baixa oferta de programas acadêmicos remunerados, aponta para a necessidade de sua ampliação, estimulando-se a inserção dos estudantes de baixa renda nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, respeitado o desempenho acadêmico.

d) Meios de Transporte

A maioria dos estudantes, tanto na 1ª pesquisa (60,60%), quanto na 2ª (59,9%) utiliza transporte coletivo para deslocamento até a universidade. Isso indica a necessidade de políticas articuladas com órgãos responsáveis pelo transporte urbano, a fim de melhorar os índices de frequência por intermédio da redução do gasto com transportes.

Destacamos que, em alguns centros urbanos, a despesa com transporte consome um percentual considerável da renda familiar.

e) Saúde

Quanto aos estudantes das IFES, que utilizam os serviços de saúde pública, a 1ª pesquisa demonstra um percentual de 27,22%, havendo um aumento para 37% na 2ª pesquisa. Os estudantes das categorias de maior vulnerabilidade social são os que mais freqüentam os serviços públicos de saúde: C, D e E (55,4%). Essas categorias têm o maior índice das que procuram o dentista apenas em casos de emergência ou eventualmente, o que indica precariedade na saúde oral.

Na 1ª pesquisa, identificou-se que 21,41% dos estudantes têm menos de vinte anos. Na 2ª pesquisa, esse percentual aumenta para 23,8%. Tendo em vista a especificidade dessa faixa etária, identificam-se alguns temas considerados desafiadores e que demandam programas de saúde específicos: prevenção de DST/AIDS; planejamento familiar; dependência química, saúde oral e de prevenção de doenças imunopreveníveis.

Reforçando as necessidades anteriormente citadas, a 2ª pesquisa mostra que 36,95% dos estudantes das IFES apresentam necessidades significativas ou crise emocional durante o último ano do curso e 39,5% são acometidos por dificuldades emocionais, no início do curso. Esses dados revelam a necessidade de equipes multidisciplinares e interdisciplinares para este tipo de atendimento.

f) Acesso à Biblioteca

A 1ª pesquisa mostra que 79,9% dos estudantes utilizam as bibliotecas para consulta acadêmica. Na 2ª pesquisa, esse percentual é de 65,4%. Na 1ª pesquisa, apenas 11,25% de estudantes buscam atividades relacionadas a lazer e cultura. Na 2ª

pesquisa, o percentual é de 17,2%, demonstrando um potencial a ser explorado pelas bibliotecas universitárias.

É fundamental o estabelecimento de uma política de investimentos nas bibliotecas universitárias, com ampliação do acervo, da capacidade e dos horários de atendimento, além da viabilização de novas tecnologias de acesso à informação.

g) Acesso à Cultura, ao Esporte e ao Lazer

Com relação à leitura, os estudantes das IFES estão lendo mais, posto que em 1997, 46,7% leram de 1 a 6 livros por ano, e, em 2004, 62,4% dos pesquisados fizeram essa leitura anual.

Na 1ª pesquisa, observa-se que 86% dos estudantes praticam atividade física e/ou esportiva, sendo o lazer a principal motivação para a prática dessas atividades. Na 2ª pesquisa, 34% dos estudantes praticam freqüentemente ou sempre atividades físicas ou esportivas.

Os estudantes, em sua maioria – 55,13%, na 1ª pesquisa e 51,1%, na 2ª pesquisa –, têm como única fonte de informação o telejornal, sendo que a Internet despontou como o novo veículo de informação com 24,3% na 2ª pesquisa.

Assim sendo, faz-se necessária uma ampliação dos programas culturais, esportivos e de lazer, promovidos pelas IFES para a comunidade interna/externa, estimulando a participação dos estudantes nesses programas.

h) Conhecimento Básico de Informática

O acesso à internet está relacionado ao aumento no nível de conhecimento em informática que em 1997 era de 22,85, passando para 43,9% em 2003/2004. O percentual de estudantes que não dominam este recurso reduziu de 24,65, na primeira pesquisa, para 4,7%, na 2ª pesquisa. O acesso à internet está diretamente relacionado à posse do equipamento.

Os dados apontam para a necessidade de desenvolver políticas e ações de inclusão digital nas IFES, principalmente, junto aos estudantes da categoria C, D e E, 43,1% raramente utiliza a Internet e 10,1% nunca utilizou.

i) Domínio de língua estrangeira

Com relação ao domínio de língua estrangeira, observou-se que o domínio de língua inglesa com 30,2% aumentou 6,9% em relação a 1ª pesquisa. Observa-se que os estudantes das categorias C, D e E são os que têm menor domínio de língua estrangeira, apenas 14,7% apresentam um bom domínio de língua Inglesa.

Ressalta-se que as IFES precisam implementar e intensificar programas que ampliem a oferta de cursos de línguas estrangeiras, principalmente, para que os estudantes de baixa condição socioeconômica tenham acesso a estes curso e, por consequência, ao domínio da língua.

j) Movimentos Sociais

Na 1ª pesquisa, identificou-se um percentual significativo de 42% de estudantes que não participam de movimentos sociais. Os demais participam preferencialmente dos movimentos religiosos – 24,67%, na 1ª pesquisa, e 24,8%, na 2ª pesquisa. A primeira pesquisa mostrou que 11,14% dos entrevistados participavam de movimentos estudantis. Esse percentual foi reduzido para 7% na segunda pesquisa. O número de participantes de atividades políticas partidárias também é baixo – 7,97%, na primeira pesquisa, e 5,1%, na segunda.

Nesse sentido, é preciso ampliar os projetos que estimulem, por intermédio de várias estratégias, dentre elas o pagamento de bolsas para os estudantes de origem popular, o retorno dos alunos a suas comunidades, objetivando trocas de vivência e saberes e oportunizando o contato com lideranças e a participação nos movimentos sociais.

Pelos indicadores sociais apontados, conclui-se que a capacidade instalada de atendimento das IFES públicas à demanda social é insuficiente para responder a realidade apresentada. Os dados refletem a necessidade de implementação de uma política pública, aprofundando a discussão da assistência estudantil com novas perspectivas na ampliação de recursos e programas para atendimento a necessidades básicas, como moradia, alimentação e bolsas, mas também de estratégias que permitam uma efetiva inserção social por intermédio de uma formação ética, cidadã, que não se restrinja à manutenção e à sobrevivência dos estudantes em condições de risco socioeconômico.

IV – PRINCÍPIOS

O **Plano Nacional de Assistência Estudantil** rege-se pelos seguintes princípios:

- I) a afirmação da educação superior como uma política de Estado;
- II) a gratuidade do ensino;
- III) a igualdade de condições para o acesso, a permanência e a conclusão de curso nas IFES.
- IV) a formação ampliada na sustentação do pleno desenvolvimento integral dos estudantes;
- V) a garantia da democratização e da qualidade dos serviços prestados à comunidade estudantil;
- VI) a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- VII) a orientação humanística e a preparação para o exercício pleno da cidadania;
- VIII) a defesa em favor da justiça social e a eliminação de todas as formas de preconceitos;
- IX) o pluralismo de idéias e o reconhecimento da liberdade como valor ético central.

V – OBJETIVOS

a) Gerais:

- 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.

b) Específicos:

- 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 assistência e evasão, assistência e rendimento acadêmico;
- viabilizar por meio das IFES uma estrutura organizacional, em nível de Pró-Reitoria 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.

VI – METAS

- 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.

VII – ÁREAS ESTRATÉGICAS

Áreas	Linhas Temáticas	Órgãos Envolvidos
Permanência	<ul style="list-style-type: none"> -Moradia -Alimentação -Saúde (física e mental) -Transporte -Creche -Condições básicas para atender os 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 psico-pedagógico 	<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 e 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

VIII – INVESTIMENTOS

Para efeito do cumprimento do **Plano Nacional de Assistência Estudantil**, deverá ser criado um Fundo para Assistência Estudantil. Esse deverá ter o valor equivalente a 10% do orçamento anual de OCC (Outros Custeios e Capitais) das IFES.

Para o segundo semestre de 2007, esse valor será equivalente a 5% do orçamento anual de OCC das IFES.

Estes recursos serão adicionados aos aplicados atualmente pelas IFES.

IX – NECESSIDADE DE PESSOAL

A elaboração e implementação de programas vinculados à assistência estudantil no âmbito das IFES está relacionada ao trabalho integrado de profissionais em atuação nas diversas áreas do conhecimento. É fundamental que se envide todos os esforços no sentido de garantir a formação de equipes multidisciplinares e interdisciplinares que tenham como atribuição a construção e a execução dos programas de assistência estudantil que envolvem, dentre outros aspectos, avaliações de cunho social e econômico.

Nesse sentido, faz-se premente a autorização de vagas para realização de concursos públicos de servidores técnico-administrativos, a exemplo de assistentes sociais, psicólogos, nutricionistas, dentre outros, atendendo as especificidades de cada região e instituição. Além desses cargos, é urgente a revisão de alguns cargos extintos que estão diretamente relacionados à viabilização de alguns programas de assistência aos estudantes, podemos citar como exemplo o cargo de cozinheiro.

X – ACOMPANHAMENTO

Historicamente as IFES têm desenvolvido suas atividades de assistência estudantil, a partir das demandas apresentadas pelos estudantes.

A partir das análises dos dados coletados, observa-se a necessidade de adequar a oferta de serviços em qualidade e quantidade, com relação à demanda. Associa-se a esse contexto, a necessidade de estabelecer uma metodologia de acompanhamento e avaliação da assistência praticada e qualificar as ações desenvolvidas para a melhoria do desempenho acadêmico do estudante usuário dos serviços.

A avaliação dos programas e projetos institucionais destinados aos estudantes deverá ser realizada pela Instituição, com a participação dos discentes e demais Pró-

Reitorias, subsidiando os trabalhos do Fonaprace na avaliação permanente do **Plano Nacional de Assistência Estudantil**.

As avaliações institucionais deverão contemplar, entre outros, os seguintes pontos:

- relação oferta/ demanda;
- desempenho acadêmico do estudante;
- mecanismo de avaliação continuada da assistência estudantil;

Para isso, as Instituições deverão:

- 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-Reitorias, 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).

Para colaborar na definição de uma metodologia que atenda às necessidades e exigências propostas, o Fórum buscará consultoria especializada em metodologia de avaliação.

XI – REFERENCIAL TEÓRICO

HALLAK, Ingrides e SOARES, José F. "Influência da bolsa de manutenção no desempenho acadêmico dos bolsistas". Estudo comparado entre dois grupos "bolsista" e "não-bolsistas".

FARIA, Sandra de. "Política de Ação Comunitária". In: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – Dez Encontros. Goiânia, 1993, p. 208.

FONAPRACE, I Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES, Brasília, 1997.

_____, II Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES, Brasília, 2004.

_____, Plano Nacional de Assistência Estudantil, 2001

Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - Dez Encontros. Goiânia, 1993, p. 110.

Presidente: Reitor Arquimedes Diógenes Ciloni – UFU
1º Vice-Presidente: Reitor José Ivonildo do Rêgo – UFRN
Suplente: Reitor José Carlos Ferraz Hennemann – UFRGS
2º Vice-Presidente: Reitor Alan Kardeck Martins Barbiero – UFT
Suplente: Reitor Edward Madureira Brasil – UFG
Vice Sul: Reitor João Carlos Brahm Cousin – FURG
Suplente: Reitor Lúcio José Botelho – UFSC
Vice Sudeste: Reitor Oswaldo Baptista Duarte Filho – UFScar
Suplente: Reitora Malvina Tânia Tuttman – UNIRIO
Vice Centro-Oeste: Reitor Timothy Martin Mulholland – UnB
Suplente: Reitor Paulo Speller – UFMT
Vice Nordeste: Reitor Amaro Pessoa Lins – UFPE
Suplente: Reitor Josué Modesto dos Passos Subrinho – UFS
Vice Norte: Reitor José Carlos Tavares Carvalho – UNIFAP
Suplente: Reitor Marco Aurélio Leite Nunes – UFRA

COORDENAÇÃO DO FONAPRACE

Coordenador Nacional: Corina Martins Espíndola -UFSC
Vice-coordenador Nacional: Eduardo Silvio Sarmento de Lyra - UFAL
Coordenador Regional Norte: José Sérgio Siqueira – UFAC
Coordenador Regional Nordeste: Antonio Glaucio de Sousa Gomes – UFCG
Coordenador Regional Sudeste: Rafael Magdalena – UFOP
Coordenador Regional Sul: Rita de Cássia Lopes – UFPR

SECRETARIA ADMINISTRATIVA

Secretário Executivo – Gustavo Balduino
Secretária Adjunta – Marília Angoti Ledier
Assessora de Comunicação – Lilian Saldanha

ANEXO 2 – Portaria n. 39, de 12 de dezembro de 2007



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA NORMATIVA Nº 39, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007

Institui o Programa Nacional de
Assistência Estudantil - PNAES.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, considerando a centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal, **resolve**:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Educação Superior - SESu, do Ministério da Educação, o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, na forma desta Portaria.

Art. 2º O PNAES se efetiva por meio de ações de assistência estudantil vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e destina-se aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior.

Parágrafo único. Compreendem-se como ações de assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas:

- I - moradia estudantil;
- II - alimentação;
- III - transporte;
- IV - assistência à saúde;
- V - inclusão digital;
- VI - cultura;
- VII - esporte;
- VIII - creche; e
- IX - apoio pedagógico

Art. 3º As ações de assistência estudantil serão executadas pelas IFES considerando suas especificidades, as áreas estratégicas e as modalidades que atendam às necessidades identificadas junto ao seu corpo discente.

§ 1º 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 repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

§ 2º Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições de educação superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma do caput.

Art. 4º As ações do PNAES atenderão a estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, selecionados por critérios sócio-econômicos, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio.

Parágrafo único. As IFES deverão fixar mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES com vistas a cumprimento do parágrafo 1º do art. 3º.

Art. 5º As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, 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.

Art. 6º O PNAES será implementado a partir de 2008.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

FERNANDO HADDAD

ANEXO 3 – Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010.

Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição:

DECRETA:

Art. 1º 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. 2º São objetivos do PNAES:

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

Art. 3º 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.

§ 1º 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.

§ 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados.

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.

Art. 6º As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da Educação.

Art. 7º 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. 8º 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.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Fernando Haddad

Este texto não substitui o publicado no DOU de 20.7.2010