



Forum Nacional de Pró-Reitores de
Assuntos Comunitários e Estudantis

Políticas de assistência estudantil: autônomas ou sistêmicas?

César Augusto Da Ros - UFRRJ
Vice-Coordenador Nacional do FONAPRACE

Brasília, 19 de junho de 2018.

1. Eixos da exposição:

- **O percurso histórico da assistência estudantil no espaço universitário brasileiro;**
- **O conceito de assistência estudantil formulado pelo FONAPRACE;**
- **Tensões constituintes no processo de discussão de uma política nacional de AE;**
- **Considerações Finais: Políticas de AE - autônomas ou sistêmicas?**

2. O percurso histórico de institucionalização da AE no ensino superior público brasileiro:

- **A regulamentação da Assistência Estudantil (AE) em âmbito governamental, admitindo-a como uma política pública é um fato recente no país.**
- **No entanto, as discussões sobre o tema são antigas e remontam ao surgimento, expansão e desenvolvimento do ensino superior brasileiro, perpassando diferentes contextos sócio históricos.**
- **A análise da literatura sobre o assunto, bem como dos documentos históricos produzidos pelo FONAPRACE permitem a delimitação da história da institucionalização da AE em três fases distintas .**
- **Primeira Fase (1928 – 1985): corresponde a um longo período, partindo da criação da primeira universidade até o período de “redemocratização” política do país.**

- **Segunda fase (1985 – 2007):** corresponde à rearticulação dos atores políticos engajados na defesa da Universidade pública, gratuita e de qualidade, oportunizando a criação de espaços de debate da AE que se materializa na produção de documentos que servirão mais tarde de base para a regulamentação de uma Política Nacional de AE.
- **Terceira fase (2007 até os dias atuais):** corresponde ao período de expansão e reestruturação das IFES no Brasil e de regulamentação, no âmbito da esfera governamental, das políticas de AE.

2.1. Principais iniciativas/acontecimentos da 1ª Fase

- A inauguração da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris, no ano de 1928.
- Inauguração da Casa do Estudante Brasileiro no RJ, em 1930, acoplada a um restaurante popular.
- A criação desta casa oportunizou o surgimento da União Nacional dos Estudantes (UNE), como um ator político de representação dos interesses dos estudantes , entre os quais a AE figurava como ponto principal em sua agenda de reivindicações.
- O reconhecimento da AE, no âmbito do Estado, por meio da reforma educacional de Francisco Campos, em 1931, com o Decreto no 19.851/1931, denominado Lei Orgânica do Ensino Superior.
- Por meio desta lei , a AE é regulamentada no artigo 157, inciso §2º, no qual se prevê recursos através de um fundo que: “[...] se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e médica”.

- **Posteriormente, nas Constituições Federais de 1946 e 1967, a educação passa a se concebida como um direito de todos e a AE como um direito de todos que a necessitam.**
- **Nos anos 60, a UNE pautará a AE nos debates sobre a reforma universitária, conferindo maior visibilidade ao tema.**
- **Com o golpe militar de 1964, a UNE passa a ser perseguida , tendo a sua representatividade legal suspensa pela Lei Suplicy, cuja reestruturação somente viria a ocorrer no final dos anos 70 com o enfraquecimento do regime militar.**
- **Criação do DAE, em 1970, vinculado ao MEC que tinha por objetivo manter uma política nacional de AE, enfatizando os programas de alimentação, moradia, assistência médica e odontológica.**

- **Nesta primeira fase, as políticas de AE desenvolvidas no país se caracterizaram como ações restritas e fragmentadas, voltadas para a elite do país, que detinham o privilégio do acesso ao ensino superior, cumprindo a função de subsidiar os custos adicionais destes estudantes.**
- **A presença de estudantes oriundos de famílias da classe trabalhadora nas universidades era minoritária nesta época.**

2.2. Principais iniciativas/acontecimentos da 2ª

Fase:

- **Criação do FONAPRACE, em 1987, encarregado de discutir, elaborar e propor ao MEC a política de Promoção e Apoio ao Estudante.**
- **Criação da ANDIFES, em 1989, constituindo-se na representante oficial das IFES na interlocução com o governo federal.**
- **A Promulgação da Constituição de 1988, mediante a inclusão de reivindicações importantes dos movimentos sociais brasileiros, entre as quais:**
- **Art. 205. 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.**

- **Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- **Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
- A promulgação da CF propiciou um avanço do debate em relação aos direitos dos estudantes ao acesso e à permanência no ensino superior.
- Contudo, tal debate ocorreu em meio a disputas de interesses e entraves políticos, de tal modo que as discussões em torno da AE ocorreram de forma fragmentada e restrita.
- Nesta época, as ações de AE eram percebidas pelos atores governamentais como gastos adicionais, em um contexto de orçamentos restritos às IFES.

- **Posteriormente, durante o governo FHC há uma forte limitação dos recursos para a AE, sendo que a própria LDB, em seu artigo 71, inciso IV, previa a desresponsabilização do Estado com este tema.**
- **Neste contexto adverso, o FONAPRACE se manifestará na defesa da AE como investimento.**
- **Realização pelo Fonaprace, em 1997, 2004, e posteriormente em 2011, pesquisas amostrais sobre o Perfil Socioeconômico e cultural dos Estudantes de Graduação das IFES .**
- **Essas pesquisas serviram para legitimar a AE junto à sociedade e às esferas governamentais.**
- **Com os dados da pesquisa, o FONAPRACE elaborou , em 2001, um Plano Nacional de AE que foi encaminhado à ANDIFES.**
- **Em 2007, o FONAPRACE atualizou este plano, com vistas a iniciar um processo de discussão com o MEC.**

2.3. Principais acontecimentos da 3ª Fase:

- **Instituição do PNAES, por meio da Portaria do MEC nº 39 de 12/12/2007, acolhendo as proposições do FONAPRACE/ANDIFES.**
- **Instituição do programa REUNI, por meio do Decreto nº 6.096 de 24/04/2007, convergindo com a necessidade de uma política nacional de AE.**
- **Em 10 de julho de 2010, o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, transformou o Pnaes em Decreto-Lei nº 7.234, convertendo-o no principal documento norteador das políticas de AE no país.**
- **Instituição do Sistema de Seleção Unificada – SISU, instituído pela Portaria Normativa MEC nº 2, de 26/01/2010, regulamentada pela Portaria Normativa nº 21, de 05/11/2012.**
- **Em 29/08/2012 é sancionada a Lei nº 12.711 (Lei de Cotas).**
- **Criação por meio da Portaria do MEC nº 389 de 09/05/2013 do Programa Bolsa Permanência (PBP).**

- **Esse conjunto de políticas contribuiu para ampliar significativamente o acesso ao ensino superior público brasileiro, modificando o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes ingressos nas IFES, ampliando e complexificando os desafios à sua permanência.**

3. O conceito de assistência estudantil formulado pelo FONAPRACE :

3.1. Política de Assistência Estudantil (AE): (...) é um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão dos 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, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (FONAPRACE, 2012, p. 63).

- **A AE é entendida como uma política essencial no contexto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.**
- **A perspectiva da inclusão social possibilita aos estudantes de baixa condição socioeconômica a participação nas atividades acadêmicas em condições de igualdade aos demais estudantes.**
- **O atendimento das necessidades básicas de alimentação, moradia e transporte são oferecidos enquanto assistência básica na dimensão dos direitos sociais.**

- Na perspectiva da formação ampliada, a AE foca as suas ações, prioritariamente para os estudantes de baixa condição socioeconômica e, também, de caráter universal nas áreas da saúde (física e mental), cultura, esporte, lazer, acessibilidade, inclusão digital, ensino de línguas estrangeiras e apoio pedagógico.
- Todas estas áreas estão articuladas às atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando, fundamentalmente, a melhoria do desempenho acadêmico e a qualidade de vida dos estudantes (FONAPRACE, 2012, p. 65).



Imagem 25: Figura explicativa do Conceito da Política de Assistência Estudantil, segundo a Equipe da Divisão de Assistência ao Estudante/UFU

3.2. Diretrizes e eixos da proposta de PNAE construída pelo FONAPRACE:

- **Diretrizes:**

I – primazia da responsabilidade do Estado no seu financiamento;

II – descentralização político-administrativo e financeira, com garantia da autonomia de cada instituição na sua gestão e implementação;

III– participação dos (as) estudantes, por meio de instâncias próprias de cada instituição na formulação, monitoramento e avaliação das ações desta Política.

- **Eixos da PNAE:**

- **I – Assistência Prioritária:** conjunto de ações e serviços que visam à redução das desigualdades sociais e à inclusão social na educação superior, oferecendo ao (à) estudante condições adequadas de alimentação, moradia e transporte para garantir o desenvolvimento de atividades acadêmicas, a permanência no curso e a conclusão deste;
- **II – Promoção e Prevenção:** conjunto de ações e serviços para garantir saúde, qualidade de vida, esporte, cultura e lazer, valorizando a integração estudantil e as manifestações culturais;
- **III – Apoio e Acompanhamento:** conjunto de ações e serviços que estimulem a integração do (a) estudante ao contexto escolar/universitário, levando em consideração os aspectos pedagógicos, acadêmicos e psicossociais e as contribuições para a permanência

- **IV – Inclusão e Cidadania:** conjunto de ações e serviços que promovam acessibilidade e inclusão dos (as) estudantes com deficiência, dificuldades de aprendizagem, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades e superdotação, contribuindo para o desenvolvimento de suas atividades acadêmicas, bem como para a **promoção da igualdade étnico-racial e de gênero; da diversidade sexual; das ações afirmativas; e da formação de cidadania.**

4. Tensões constituintes no processo de discussão de uma política nacional de AE:

4.1. Enquadramento da política de AE: Modalidade assistencial no âmbito das políticas de educação *versus* assistência social;

4.2. Concepção orientadora da política de AE: concessão/favor *versus* ampliação de direitos;

4.3. Alcance e abrangência do público eleito pela política de AE: universalidade de acesso *versus* seletividade/focalização;

4.4. Delimitação das áreas de atuação da política de AE: Necessidades básicas do estudante (alimentação, moradia e transporte) *versus* Integralidade (saúde (física e mental), cultura, esporte, lazer, acessibilidade, inclusão digital, ensino de línguas estrangeiras e apoio pedagógico);

4.5. Instrumentos de ação da Política de AE: Bolsas/auxílios financeiros *versus* Ações Estruturantes (estrutura de pessoal, investimento em infraestruturas permanentes – RU, Moradias, equipamentos de prática de esporte e lazer, entre outros).

4.6. Formato de gestão das políticas de AE: Autonomia das IFES *versus* Sistemas padronizados geridos pelo MEC (Programa Bolsa Permanência).

4.7. Participação do público das políticas de AE na definição das demandas, no monitoramento da gestão e na análise dos resultados alcançados: Centralização *versus* formatos institucionais de gestão compartilhada com os estudantes.

4.8. Tipo de institucionalidade para a política de AE: Política de Estado, mediante aprovação em lei e previsão de continuidade do provimento dos recursos *versus* Programa de governo, cuja manutenção fica suscetível à “vontade política” do governo em exercício.

5. Considerações Finais:

- Os debates em torno das políticas de AE não podem estar dissociados das disputas políticas e conceituais em torno dos projetos de universidade e de sociedade propostos para o país.
- No presente momento estamos diante de um cenário de incerteza política em relação aos rumos futuros do país, enquanto assistimos ao retorno de proposições que advogam o fim do ensino superior público. A afirmação de um projeto político com essa proposição colocará em risco a existência das políticas de AE.
- Por outro lado, a afirmação de um projeto político baseado na defesa de ampliação da democratização do acesso e da permanência ensino público superior demandará o fortalecimento e aperfeiçoamento das políticas de AE, mediante a garantia da ampliação dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos que possam dar suporte à gestão dos programas e ações no âmbito das IFES.

- Neste contexto, o FONAPRACE considera necessário a transformação do PNAES em uma política de Estado, que seja capaz de garantir o provimento de recursos orçamentários e financeiros em médio e longo prazo.
- O FONAPRACE sempre defendeu a autonomia na gestão do programas e ações de AE de acordo com as suas especificidades e necessidades, por entender que esta defesa se coaduna com o princípio expresso no Art. 207 da Constituição Federal.
- O FONAPRACE continuará contribuindo com reflexões e análises, por meio da constituição de Grupos de Trabalho no aperfeiçoamento das políticas de AE, adotando-se como referência às informações obtidas nas pesquisas nacionais de perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de

- A criação destes GT foi fundamental na viabilização das 5 pesquisas realizadas pelo FONAPRACE, na elaboração de proposta de Política Nacional de AE, na elaboração de uma matriz orçamentária específica para a AE e, no período recente estamos avançando na construção de parâmetros mínimos que possam balizar os processos de análise socioeconômica realizados nos processos seletivos aos auxílios de AE.