

IMPASSES E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL

Este artigo parte das reflexões realizadas no Observatório de Políticas de Assistência Estudantil (OPAE) do Fórum Nacional de Pró-Reitores das Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE/ANDIFES) sobre a recente aprovação da Política Nacional de Assistência Estudantil, Lei nº 14.914/2024 no Brasil. Possui como objetivo analisar a relação intrínseca entre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/2010), a regulamentação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/2024) e as condições de permanência dos discentes na educação superior. O PNAES/2010 foi instituído como programa de governo federal, no ano de 2007, por meio da Portaria Normativa nº 39/2007 (BRASIL, 2010). Sua institucionalização se insere no contexto de expansão da educação pública federal implementada também no governo Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), sancionado pelo decreto nº 6.096/2007, com o objetivo “de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação.” (BRASIL, 2007). A expansão da educação superior federal diz respeito, sobretudo, à ampliação da oferta de vagas nas instituições federais de educação superior (IFES), proporcionada pela criação de universidades, cursos, quadro de pessoal técnico e aumento de vagas em cursos já existentes. Dessa forma, o perfil discente que pouco acessava as universidades federais tornou-se diferenciado nos últimos anos. Atualmente este perfil tem se caracterizado também por discentes em situações de vulnerabilidades socioeconômicas e para proporcionar maiores condições de permanência desse público ingressante, houve a necessidade de institucionalizar, por meio do Estado, programas e serviços de assistência estudantil para a promoção das condições favoráveis no processo de ensino/pesquisa e extensão e, conseqüente, conclusão do curso. O PNAES/2010, enquanto Programa de Estado, garantiu a continuidade das ações, mesmo diante das mudanças de governos, mantendo sua fragilidade orçamentária, garantida por lei. Neste percurso, a sua regulamentação por lei passou a ser pauta constante dos atores que se relacionam com essa política pública, entre eles a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE) e o Observatório de Políticas de Assistência Estudantil (OPAE). A mobilização estudantil aliada aos trabalhadores da assistência estudantil, buscavam a instituição de uma política pública, pois, desde a década de 2010, vários projetos de lei sobre a temática da Assistência Estudantil estavam arquivados na Câmara Federal, até a proposição do Projeto de Lei (PL) 5.395/2023. Sua rápida tramitação se consubstanciou na aprovação da Lei 14.914, em 03 de julho de 2024, que instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/2024), surpreendendo os defensores da transformação do PNAES em lei. A Lei 14.914/2024, de certa forma, representa segurança jurídica para a consolidação do direito à assistência/permanência estudantil no âmbito da rede federal de ensino. Enquanto política social é resultado de determinados processos históricos para o reconhecimento dos direitos à educação da classe trabalhadora, e por isso, não pode ser analisada fora do seu contexto particular de institucionalização e organização legal e material. Isso porque, como campo de tensão, resulta da própria composição dos espaços e esfera pública, pois ao mesmo tempo em que são determinadas pela contradição que movimenta a sociedade capitalista, potencializa um conjunto de outras contradições que materializam a relação entre o Estado e a sociedade. Diante disso, existem lacunas e inquietações legítimas por parte dos(as) trabalhadores quanto a regulamentação e implementação da Lei 14.914/2024, considerando o impacto dessas “inovações legislativas” para a configuração dessa política pública, de seus programas, serviços e ações, e na própria organização do trabalho multiprofissional. Isso posto, este estudo tem

como objetivo apresentar uma análise reflexiva sobre a Lei nº 14.3914/2024 que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), mesmo que preliminar, considerando sua recente aprovação e a ausência de regulamentação dos programas e orçamento próprio de que trata a referida lei.

METODOLOGIA

A Teoria Crítica é decorrente da perspectiva marxista e sistematizada pelos representantes da Escola de Frankfurt, tais como: Jürgen Habermas, Herbert Marcuse, Max Horkheimer e Theodor Adorno se constitui como uma das mais importantes contribuições da Teoria Crítica e que consiste no diagnóstico do tempo presente, capaz de demonstrar os obstáculos e as possibilidades para a emancipação humana. Assim, o presente estudo parte de uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo exploratória e descritiva, de forma a possibilitar a análise crítica da temática, a partir da perspectiva teórico crítica no desenvolvimento de análises qualitativas no âmbito da gestão da educação superior nela fundamentadas.

DESENVOLVIMENTO

Com a expansão gradativa da rede federal de ensino superior, a partir de 2012, houve uma mudança significativa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes. De acordo com Senkevics (2021, p. 329) “em 1995, os jovens pertencentes aos 25% da população mais rica da sociedade brasileira correspondiam a 75% do corpo discente de toda a rede de ensino superior; em 2015, são apenas 40%”. Em relação a rede federal de ensino superior, em 2023, os dados da Plataforma Nilo Peçanha¹, apontam que dos 1,5 milhão de estudantes nesta esfera, 51,47% deles possuem renda per capita familiar de até um salário-mínimo e meio. Essa alteração do perfil do(a) estudante da rede federal de ensino tem demonstrado que, para o Brasil alcançar a meta do Plano Nacional de Educação (PNE) - (2014-2024), cujo prazo foi adiado para 2025, e obter a taxa líquida de 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos com o ensino superior completa, além de políticas de acesso é necessário investir e estruturar ações de permanência. Assim, em atendimento ao PNE, nos últimos 20 anos vem se observando um conjunto de políticas públicas para promover a expansão da rede pública de ensino superior, de forma a ampliar a oferta de vagas, por meio da criação dos Institutos Federais (Lei nº 11.892/2008²), e do REUNI, que promoveu a estruturação e criação de novos campi e novas universidades. Verificou-se também a implantação da política de reserva de vagas para estudantes negros(as) e pardos(as), indígenas, quilombolas e pessoas com deficiências oriundas de escola pública, o que contribuiu para a alteração do perfil dos(as) estudantes que acessam a educação superior. Junto a esse conjunto de medidas, foi proposto o Plano Nacional de Assistência Estudantil em 2007 (Portaria Normativa n. 39/2007), que foi posteriormente transformado no Programa Nacional de Assistência Estudantil, também conhecido como PNAES/2010 (Decreto Presidencial n. 7.234 em 19/07/2010). O levantamento amostral do perfil socioeconômico apresentado à ANDIFES e ao Ministério da Educação (MEC) pelo FONAPRACE, por meio da I e II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras (1997 e 2004, respectivamente), contribuíram para justificar a elaboração dessas medidas, com as IFES participantes à época, (Fonaprace, 2004³).

¹ Disponível em < <https://noticias.r7.com/brasil/mulher-pobre-parda-conheca-o-raio-x-da-rede-federal-de-educacao-18032024/>>. Acesso em jul/2024.

² Disponível em:<<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso ago/2024.

³ Relatório Final da II Pesquisa, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Brasília: FONAPRACE, 2004. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/>>. Acesso, jul/2024.

As principais definições do Decreto PNAES/2010 foram: a indicação de dez áreas de atuação possíveis; a delimitação de público a ser atendido (prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio) e a previsão de repasse orçamentário para a efetivação das ações pelas IFES. Contudo, não estabelecia a maneira como cada instituição implementaria suas ações, cabendo a elas, pelo princípio da autonomia universitária, essa definição. Isso fez com que houvesse uma diversidade de possibilidades de programas, projetos, apesar de ocorrer uma tendência de monetização e bolsificação das necessidades materiais. Assim, a assistência estudantil constituiu-se como estratégia de combate às desigualdades sociais, ampliação e democratização das condições de acesso e permanência no ensino superior público federal, com uma definição bastante ampliada (Imperatori (2017, p. 298). Composto por eixos de atuação que articulam diversos aspectos que visam garantir uma proteção social no seu sentido mais amplo. Nesta trajetória identifica-se que, desde antes da definição da publicação do Decreto PNAES/2010 há um movimento em defesa de que a assistência estudantil se torne uma política pública de caráter continuado, independente de mudanças de governos.

A Lei nº 14.914/2024 foi sancionada pelo presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, com vetos, instituiu oficialmente a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/2024), e entrou em vigor na data de sua publicação, porém, com regulamentação póstera, conforme assegura em seu artigo 33: “as normas e os demais procedimentos necessários à implementação dos programas e das ações da PNAES, observado o disposto nesta Lei, serão definidos em regulamento” (Brasil, 2024). Cabe ressaltar que o FONAPRACE, órgão assessor à ANDIFES considera uma conquista em se tratando de marco legal, mas aponta ressalvas, tanto no que se refere ao formato final do texto da Lei, que não reflete na íntegra as discussões realizadas pelos órgãos representativos, como em relação à forma apressada de sua aprovação, carente de debate em seu encaminhamento no âmbito do legislativo. Esse posicionamento representa também como a aprovação da lei foi compreendida por parcela dos(as) gestores(as), dos/as trabalhadores(as) e dos(as) estudantes, que desde 2007 estiveram envolvidos(as) com a construção e efetivação desta política no âmbito das IFEs. Assim, a referida lei não adensou todas as reivindicações e particularidades das instituições, retrocedendo em alguns pontos, avançando em outros e em certa medida, apenas aglutina no texto da lei, os programas e ações de assistência estudantil existentes e definidas em outros regulamentos (decretos e portarias). Em relação ao que estabelece a lei, o primeiro aspecto a ser destacado é a demarcação de que as ações de assistência estudantil ocorram de forma articulada às demais políticas públicas. Essa perspectiva reforça a compreensão de assistência estudantil como componente estruturante da política educacional em nível superior característico da rede federal de ensino (universidades e institutos federais) em que a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão é imperativa. Essa demarcação precisa ser interpretada concebendo a assistência estudantil enquanto parte constitutiva da política educacional, e não como uma política pública dissociada ou autônoma. Em outras palavras, o conjunto das ações devem ser orientadas para o fortalecimento e democratização das condições de permanência dos(as) estudantes e, estimular a valorização dos vínculos institucionais, formação profissional e contribuir para a conclusão dos cursos. Em que pesem as considerações acima apontadas sobre a Lei PNAES/2024, o texto deixa lacuna interpretativa e controversa ao não apresentar uma concepção de assistência estudantil. Ademais, as características das ações mais preponderantes nas IFES são aquelas direcionadas à seletividade e a transferência de renda, condição que muitas vezes, propicia uma incompreensão de seus objetivos com aqueles da Política Nacional de Assistência Social. Considerando as desigualdades sociais e educacionais brasileiras, as discussões do tema ao longo de sua trajetória histórica evidenciam-na como essencial na garantia do direito à educação, pois articulada a outras políticas públicas, a fim de viabilizar as condições de acesso e permanência. Portanto, a sua concepção deve ser ampla e ultrapassar o mero atendimento às

necessidades materiais, mas considerar também as barreiras que limitam o acesso à educação a todas as pessoas em suas diversidades. Assim, pode-se afirmar que, a especificidade da assistência estudantil está em promover e/ou articular condições (de ordem econômicas, sociais, culturais, educacionais, políticas, de saúde) para que o(a) estudante acesse e permaneça com a finalidade de concluir os seus cursos. Contudo, não é exclusivamente dela a responsabilidade de dar respostas a todas as barreiras, especialmente às externas, que oferecem impedimentos no âmbito educacional.

CONSIDERAÇÕES

A Lei PNAES/2024 apresenta relevância significativa na sua propositura, com demarcações legais necessárias para o aprimoramento dos serviços de alimentação ao SISAN, a perspectiva de saúde mental, assim como a transformação de programas em lei. Porém, apresenta muitas incongruências que não atendem as reivindicações da sociedade, o que vai demandar articulação entre os atores envolvidos, atenção e incidências junto ao processo de regulamentação. De forma geral, observa-se que a Lei 14.914/2024 adensou programas e ações anteriormente regulamentadas por Decretos, sem muita alteração sobre o conteúdo deles, como o é o caso do Programa de Assistência Estudantil (PAE); Programa de Bolsa Permanência (PBP); Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (INCLUIR); e Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES); XI - Benefício Permanência na Educação Superior. De imediato não se observa alterações significativas ao que já vem sendo executado, retrocedendo em relação ao público atendido. Restam dúvidas quanto às regulamentações já existentes e sobre o próprio financiamento. Inova ao trazer elementos referenciais para algumas ações já executadas, como a perspectiva de saúde mental baseada na Política Nacional de Saúde Mental, no caso do Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) e de direito a alimentação saudável e adequada para o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES). Porém, não avança em garantir estrutura nas equipes de referência de atendimento, e é omissa em relação ao orçamento, aspecto imprescindível para a garantia de efetivação de uma política pública. Portanto, a democratização, ao expressar condições de permanência para todos, não se efetiva, pois muitos estudantes não possuem as pré-condições equivalentes aos demais universitários. Assim, mesmo com a aprovação de uma Política Nacional de Assistência Estudantil, os impasses e as perspectivas na garantia de direitos ainda são um fim a ser atingido.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br> >. Acesso, dez/2024.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. (2024). Lei que cria a Política Nacional de Assistência Estudantil é sancionada com vetos. Brasil. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/1080218-lei-que-cria-a-politica-nacional-de-assistencia-estudantil-e-sancionada-com-vetos/> >. Acesso em: dez/2024.
- BRASIL. (2010). Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm >. Acesso em: dez/2024.
- BRASIL. (2024). Lei nº 14.914, de 03 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm >. Acesso em: dez/2024.

IMPERATORI, T. K.. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, n. 129, p. 285–303, maio 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.109> Acesso em: dez/2024.

SENKEVICS, A. S. O acesso, ao inverso: desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020. 2022.439f. (Tese de doutorado) Universidade de São Paulo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48137/tde-11012022-103758/pt-br.php> Acesso em: dez/2024.