

## **Concepções de Estado e a Materialização do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES<sup>1</sup>**

States Conceptions and the Materialization of the National Program of Student Assistance – PNAES

*Débora Rogéria Neres De Souza Garcia*  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

*Carina Elisabeth Maciel*  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

Recebido em 09 de março de 2018  
Aprovado em 28 de março de 2019  
Publicado em 10 de maio de 2019

### **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar as concepções e o papel do Estado na atualidade, visando compreender como se dá a formulação das políticas sociais e suas implicações no campo educacional. Este é um estudo bibliográfico e documental que utiliza a explanação sobre a elaboração e implantação do Pnaes, para exemplificar a relação entre Estado e políticas sociais. Os resultados indicam que o Pnaes é uma política social executada nas instituições de educação federal que busca diminuir as dificuldades enfrentadas para garantir a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social. Concluímos que o Estado e o governo compatibilizaram interesses para a materialização de programas e ações destinadas a minimizar as fraturas sociais, por meio de políticas que favoreceram a democratização do acesso à educação superior, inclusive, preconizando a permanência de estudantes nesse nível de educação, tendo o Pnaes como um de seus programas.

**Palavras-chave:** Estado; Política Social; Assistência Estudantil.

---

<sup>1</sup> Este estudo faz parte do projeto de pesquisa “Política de Educação Superior no Brasil Pós-LDB/1996: Impactos na Região Centro-Oeste”, financiada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul – FUNDECT, desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar – GEPES/MB, bem como o projeto coletivo “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil” (OBEDUC-CAPES-INEP).

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the conceptions and the role of the State in its present time, aiming to understand how the formulation of social Policies take place and the implications on the educational field. This is a study bibliographical and documentary that uses the explanation about the elaboration and implementation of the Pnaes, to exemplify the relationship between State e social policies. The results indicate that the Pnaes it is a social policy implemented in federal educational institutions with the goal of reducing the difficulties faced by students in situations of social vulnerability. We concluded that the State and government combine interests to the materialization of programs and actions destined to minimize Social fractures, by means of policies that favor the democratization access to higher education, including, recommending the permanence of students at this level of education, having as one of its programs the Pnaes.

**Keywords:** State; Social Policy; Student Assistance.

## Introdução

Neste trabalho apresentamos as concepções e o papel do Estado na atualidade, visando compreender como se dá a formulação das políticas sociais e suas implicações no campo educacional, no que se refere à assistência estudantil na educação superior. O estudo analisa as proposições neoliberais e suas interferências na formulação das políticas sociais, tendo como embasamento os textos de Höfling (2001), Behring e Boschetti (2011), Dourado (2010), Souza e Lucena (2008) e Draibe (1993) que abordam os conceitos de Estado, políticas sociais e neoliberalismo.

As análises são tecidas por meio de pesquisa bibliográfica e documental, estabelecendo relação entre as condições concretas e a materialização de ações políticas em documentos, determinando a elaboração de Leis e de normas que orientam a educação superior no Brasil.

De acordo com Rodríguez (2004) na análise documental é necessário realizar uma leitura preliminar dos documentos, realizar uma compreensão seletiva para análise, definir o universo, as unidades de análises, as categorias históricas, estabelecer um referencial teórico de maneira que permita fazer uma leitura interpretativa e reflexiva. No que se refere à pesquisa bibliográfica, a autora coloca que é semelhante à pesquisa documental, porém a bibliográfica “utiliza contribuições

de diversos autores que pesquisam um determinado assunto.” (RODRÍGUEZ, 2004, p. 24)

A elaboração e implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES foi implantado por meio do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, sendo este o documento base para o desenvolvimento da Política de Assistência Estudantil no IFMS.

Nesse contexto, no primeiro tópico deste artigo abordamos as concepções de Estado e neoliberalismo na materialização das políticas sociais. Na sequência apresentamos as ações e os estudos que resultaram na elaboração do Pnaes.

## **Concepções de Estado e neoliberalismo na materialização das políticas sociais**

O conceito de Estado determina lógicas presentes nas relações sociais e políticas, bem como na materialização das políticas sociais, com destaque para a política educacional. Segundo Gramsci (1988) o conceito ampliado de Estado envolve governo e sociedade civil em uma relação dialética e multideterminada.

O início da formulação de políticas sociais no atendimento a classe trabalhadora se dá na relação de continuidade do Estado liberal do século XIX e Estado social capitalista do século XX, reconhecendo os direitos, porém sem questionar os fundamentos do capitalismo.

Conforme Yasbek (2008), as políticas sociais surgem de acordo com o contexto histórico, visando atender às necessidades e os interesses dos cidadãos, e são resultantes da desigualdade estrutural do capitalismo. Assim, para a autora:

[...] a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. (YASBEK, 2008 p. 77)

Outro momento histórico que determinou a formulação das políticas sociais foi a crise de 1929 a 1932, conhecida como Grande Depressão. Esta crise teve início nos

Estados Unidos e atingiu todo o mundo, ocasionando grandes problemas para o sistema econômico capitalista, aumentando o número de desempregados e colocando em questão os princípios defendidos pelo liberalismo, pois consideravam ser a solução para os problemas sociais e isto não ocorreu.

Nesse sentido, destacamos a necessidade de entender as relações que se estabelecem entre Estado e políticas sociais e qual a concepção de Estado que implanta uma política social em uma determinada sociedade, em um determinado momento histórico. Essas determinações são importantes, principalmente quando se tem políticas sociais focalizadas, sejam elas na área da educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, dentre outras. Sobre as ações do governo Höfling (2001) enfoca inicialmente que na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e de políticas públicas, é fundamental perceber as questões de fundo que influenciam as decisões e escolhas tomadas e que culminam na elaboração de estratégia de intervenção governamental.

A distinção entre Estado e governo, políticas públicas e políticas sociais se faz necessária para a compreensão destas relações, de forma que o Estado é entendido com um conjunto de instituições permanentes, como por exemplo, órgãos legislativos, tribunais, exército, que possibilitam a ação do governo. O governo é um conjunto de programas e projetos que parte da sociedade e propõe para a sociedade como um todo, configurando-se na orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções do Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001)

Para ampliar a compreensão desta relação, destacamos que as políticas públicas “[...] são entendidas como Estado em ação, é o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas que atendem as necessidades de setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31). As políticas públicas são de responsabilidade do Estado, mas não são reduzidas a políticas estatais, pois tem a influência de vários órgãos públicos e diferentes organismos da sociedade. Já as políticas sociais:

[...] se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Com base no exposto, as políticas públicas podem ser, também, sociais. No que se refere às políticas destinadas para a educação superior, enfatizamos a regulamentação deste nível de ensino por meio de políticas públicas e o atendimento a parte dos estudantes, por meio de políticas públicas e sociais contextualizadas em um sistema capitalista.

Nessa perspectiva, Behring e Boschetti (2011) afirmam que a condição histórica e social da política social é determinada pelo movimento da sociedade burguesa como possibilidade de enfrentamento e de reorganização social; para estes enfrentamentos são elaboradas políticas destinadas à questões sociais específicas e que expressam lacunas presentes na sociedade capitalista como a miséria, a fome, o desemprego estrutural, precariedade nas condições de trabalho, entre outros elementos destacados, geralmente, pelos movimentos sociais.

Dessa forma, Piana (2009) reforça que:

A política social surge no capitalismo com as mobilizações operárias e a partir do século XIX com o surgimento desses movimentos populares, é que ela é compreendida como estratégia governamental. Com a Revolução Industrial na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, esta trouxe consequências como a urbanização exacerbada, o crescimento da taxa de natalidade, fecunda o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público e as primeiras ações de política social. Ainda nesta recente sociedade industrial, inicia-se o conflito entre os interesses do capital e os do trabalho. (PIANA, 2009, p. 23)

A política social é um gênero da política pública que visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade, direitos estes amparados por lei e pautados no princípio da igualdade.

A educação é apresentada como uma política pública social, de responsabilidade do Estado, mas que não é pensada por seus organismos. As políticas sociais são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinado contexto.

Segundo Dourado (2010) a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas. O autor ressalta a necessidade de analisarmos essas relações e destacarmos as múltiplas conexões que as demarcam, estrutural e conjunturalmente, num determinado espaço histórico-social.

As análises e proposições na área educacional são portadoras de concepções de mundo, sociedade e educação, que traduzem o lugar histórico e político-ideológico de onde se inscrevem. Na análise do autor

[...] a educação é entendida como um direito social fundamental e que sua efetivação se dá em um contexto caracterizado como um campo de disputas de concepções e projetos demarcados por posições políticas não apenas diferentes, mas substantivamente contraditórias. Isso significa dizer que a educação é um ato político que expressa diferentes concepções e não por acaso as políticas educacionais, na qualidade de políticas públicas, traduzem tais disputas. (DOURADO, 2010, p. 680)

O autor alerta sobre a complexa relação entre proposição e materialização de políticas, seus limites e possibilidades históricas, bem como para a necessária efetivação de políticas de Estado que traduzam a participação ampla da sociedade brasileira.

Complementando essa perspectiva, Azevedo (2010) destaca que as políticas públicas constituem respostas a certos problemas, quase sempre demandados por grupos sociais que se organizam para lutar por soluções e mesmo que uma política pública seja norteadas por referenciais que privilegiem a garantia dos direitos sociais, os processos de sua implementação, em virtude dos distintos e contraditórios interesses em jogo, podem seguir rumos que acabam por reforçar desigualdades estruturais.

Com relação aos princípios do neoliberalismo, Höfling (2001) afirma que para as teorias políticas liberais as funções do Estado devem ser essencialmente para garantir os direitos individuais, como a propriedade privada, a vida, a liberdade e outros bens necessários, sem interferir na vida pública e na economia.

Na perspectiva neoliberal, o Estado tem a função de arbitrar conflitos que possam surgir na sociedade civil, porém em sua concepção de Estado e de governo defendem “menos Estado e mais mercado” (HÖFLING, 2001). Os neoliberais criticam o Estado de Bem-Estar Social e defendem as liberdades individuais, criticam a

intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado na produção de riqueza e renda. Essas ideias ganham força com a crise do capitalismo de 1970 e são apresentadas como possibilidades de solução para esta crise.

Para exemplificar o exposto, citamos Friedman (1977) que defende o capitalismo competitivo como um sistema que exercita a liberdade econômica e atribui ao Estado o papel de promover as condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados. Dessa forma, para o autor só há dois meios de coordenar as atividades de milhões: um é a técnica do exército, o Estado totalitário moderno, e outro é a técnica do mercado por meio da cooperação voluntária dos indivíduos.

Para os defensores das concepções neoliberais, as políticas sociais representam um dos maiores entraves para o desenvolvimento da acumulação capitalista e ainda as responsabilizam pelas crises na sociedade. Para eles a intervenção do Estado é uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, livre iniciativa, concorrência privada. Ainda de acordo com Friedman (1977), os neoliberais não defendem a intervenção do Estado na área educacional, pois para eles a oferta universal da educação pública, compromete as possibilidades de escolha dos pais em relação à educação dos filhos. Assim, a lógica do mercado se estende para o âmbito da educação, de maneira que os pais e filhos são considerados consumidores e o mestre e o administrador da escola são os produtores.

De acordo com Friedman (1977), os papéis básicos do governo numa sociedade livre são: prover os meios para modificar as regras e garantir o cumprimento das regras por aqueles que não se submeteriam a elas. Assim, o mercado minimiza a extensão em que o governo deve intervir.

Azevedo (1997) aponta que as raízes da corrente neoliberal encontram-se na teoria do Estado formulada a partir do século XVII, reinventando o liberalismo clássico. A base material do projeto neoliberal, conforme Antunes (2002) é o processo de reestruturação produtiva do capital, caracterizada por princípios como: políticas de privatização do Estado, desregulamentação dos direitos trabalhistas e a desmontagem do setor produtivo estatal.

Outra compreensão é de que as consequências das práticas neoliberais são a deflação, o desmonte de serviços públicos, as privatizações de empresas, o

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

crescimento de capital corrupto e polarização social, ampliação das desigualdades sociais (ANDERSON, 1995). Ressaltando que economicamente o neoliberalismo fracassou, porém é uma doutrina ideológica que domina a lógica das massas de todo o mundo. Gentili salienta que:

[...] os governos neoliberais deixaram (e estão deixando) nossos países muito mais pobres, mais excludentes, mais desiguais. Incrementaram (e estão incrementando) a discriminação social, racial e sexual, reproduzindo os privilégios das minorias. Exacerbaram (e estão exacerbando) o individualismo e a competição selvagem, quebrando assim os laços de solidariedade coletiva e intensificando um processo antidemocrático de seleção "natural" onde os "melhores" triunfam e os piores perdem. E, em nossas sociedades dualizadas, os "melhores" acabam sendo sempre as elites que monopolizam o poder político, econômico e cultural, e os "piores", as grandes maiorias submetidas a um aumento brutal das condições de pobreza e a uma violência repressiva que nega não apenas os direitos sociais, mas, principalmente, o mais elementar direito à vida. (GENTILI, 1996, p.41)

As privatizações consistem em um dos princípios defendidos pelos representantes do neoliberalismo. Behring e Boschetti (2011) assinalam que se presencia uma dualidade no atendimento entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, ao mesmo tempo em que proporciona lucros para o capital, como é o caso da previdência complementar e da educação superior.

Nesse sentido, Souza e Lucena (2008) compreendem que neoliberalismo é um ambicioso projeto de reformas no plano econômico, político, cultural e ideológico, com uma série de políticas que orienta reformas drásticas para o sistema escolar nacional na contemporaneidade. É um projeto hegemônico como alternativa dominante à crise do capitalismo contemporâneo que apresenta uma organização socioeconômica trazendo um novo papel para o Estado diante das políticas públicas educacionais. Um Estado mínimo para as políticas sociais que repassa aos usuários os custos destas políticas, onde o conceito de cidadania é pautado nos princípios da individualidade, competitividade, tratando o cidadão como cliente do Estado.

O estado liberal é caracterizado pelo indivíduo que busca seu próprio interesse econômico proporcionando o bem-estar coletivo, predomina a liberdade e competitividade, naturaliza a miséria, mantém um Estado mínimo, ou seja, para os liberais, o Estado deve assumir o papel "neutro" de legislador e árbitro, e desenvolver somente ações complementares ao mercado e as políticas sociais estimulam o ócio e

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

o desperdício e devem ser um paliativo, o que significa que a pobreza deve ser minimizada pela caridade privada. É, portanto, o mercado livre e ilimitado que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum. (PIANA, 2009, p. 25)

Um Estado pautado em princípios neoliberais resulta em ações e estratégias sociais governamentais que incidem em políticas e programas sociais compensatórios, focalizados, visando atender aqueles que em função de sua capacidade e escolhas individuais não usufruem do progresso social. Porém, estas ações não têm o poder de alterar as relações estabelecidas na sociedade.

Souza e Lucena (2008) ressaltam que uma administração pública que pensa na sociedade como um todo, deve ter como prioridade programas de ação universalizantes, que incluam grupos e setores desfavorecidos, amenizando as desigualdades sociais. Assim, as ações públicas devem se voltar para a construção de direitos sociais que atendam as demandas da sociedade.

As autoras enfatizam que a política educacional deve desempenhar o papel de democratizar a estrutura ocupacional e de formar cidadão/sujeito, sendo isso mais significativo do que torná-lo competitivo para atender a ordem mundial globalizada. E, reforçam que, estas questões estão diretamente relacionadas com as concepções de Estado, Governo e Educação Pública que os órgãos públicos e da sociedade defendem.

Nessa perspectiva, Draibe (1993) resalta que nos momentos intensos da crise, as políticas sociais são as primeiras a sofrerem corte de gasto social, desativação dos programas e a ter um Estado mínimo para as questões sociais. Pois, nos países latino-americanos a política neoliberal tem prescrito reformas dos sistemas de proteção social voltadas para a privatização, descentralização, focalização e programas sociais de emergências.

A autora esclarece que a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e eficácia do gasto, ampliar as possibilidades de interação dos recursos públicos e dos não-governamentais para o financiamento das atividades sociais.

A focalização está relacionada com o direcionamento do gasto social a programas e a públicos específicos, escolhidos seletivamente pela maior necessidade

e urgência, Estado residual, assistência social, atendimento aos mais pobres. A privatização é o deslocamento de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, como forma de evitar a irracionalidade no uso de recursos públicos. (DRAIBE, 1993, p. 97)

Draibe (1993) enfatiza que o neoliberalismo pouco se preocupou com as razões de justiça social e nesse sentido, para exemplificar essa afirmação, menciona a focalização das políticas públicas destinadas a grupos específicos, e o financiamento público para o setor privado como ações de cunho neoliberal, retirando a importância das políticas universais e que, segundo a autora, alterariam as condições que geram as desigualdades.

Conforme Draibe (1993), essas tensões se dão nas possibilidades da ampliação do direito social, por meio da universalização de programas e a multiplicação de políticas não-contributivas, mas ao reduzir os recursos públicos e privados disponíveis para o gasto social, exigem estratégias que visam a seleção de políticas e prioridade a alguns de seus beneficiários, contradizendo a tendência universalizante.

A autora coloca que esses princípios de focalização e seletividade das políticas sociais, não são exclusividade dos projetos neoliberais, pois propostas socialmente progressistas de conceber uma efetiva política social têm adotado essas mesmas concepções. As alternativas socialmente progressistas de reordenamento das políticas sociais não suprimem a crítica ao enfoque seletivo e focalizado. Pois, introduzem uma precariedade e descontinuidade na política social, tendendo a assistencializá-la, estigmatizam os beneficiários, segmentam a cidadania, tendo em vista a duplicidade no atendimento da política social.

A concepção universalista das políticas tem merecido críticas, porque na crise tende a impedir as prioridades no interior da política social e porque está associada a exagerados graus de estatismo, burocratismo, institucionalismo e corporativismo. Assim, a autora questiona como reorganizar a agenda de reformas da política social na América Latina, sendo que os países desse continente foram alvos de estratégias conservadoras, neoconservadora, liberal, neoliberal, de conceber as políticas sociais.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

Almeida (2011) reconhece que as políticas sociais focalizadas são criadas com base nos princípios do Estado Neoliberal como estratégias para atender determinados grupos sociais, porém não contempla todos que precisam. Nesse sentido, ao defender a universalização dos direitos sociais a autora reitera que estabelecer ações universais ou focalizadas estão relacionadas à concepção de Estado, tendo em vista que estas ações estão diretamente ligadas aos recursos públicos financeiros. Sobre a importância das políticas universalistas, a autora reitera a necessidade de ser garantida a qualidade dos serviços públicos no âmbito da universalização do atendimento.

Ao estabelecer a relação entre políticas universais e focalizadas, reconhecemos a importância da universalização das políticas sociais, contudo conforme Almeida (2011) ressaltou, isso dependerá da concepção de Estado. Nesse caso, compreendemos que as políticas focalizadas não alteram as condições materiais que causam a desigualdade, porém de alguma forma contribuem para diminuir as desigualdades sociais e promover o acesso aos direitos sociais.

Com base no contexto apresentado, tecemos considerações sobre como se deu a materialização da assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, compreendendo como foi organizado o Plano Nacional de Assistência Estudantil que posteriormente resultou no Programa Nacional de Assistência Estudantil, aprovado por meio do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010.

## **A elaboração e materialização do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES**

Os problemas sociais e estruturais ocasionados pelo sistema capitalista se expressam significativamente na educação, considerando que as desigualdades sociais persistem no espaço educacional, inclusive na educação superior. Gimenez, Maciel e Lima (2016) ressaltam que grupos considerados vulneráveis e excluídos permanecem fora das instituições escolares e nas oportunidades em que esse cenário é alterado os mesmos têm acesso a uma formação, porém são inúmeras as

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

dificuldades que enfrentam para permanecer no curso e concluir seus estudos. Essas dificuldades que permeiam a trajetória acadêmica podem ser de ordem econômica, social, psicológica, pedagógica, dentre outros fatores.

O Decreto nº 7.234/2010 que “dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes” é o documento base do projeto de pesquisa que visa estudar a Política de Assistência Estudantil do IFMS. Esse programa é entendido como uma política social executada na educação, com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federa, porém suas ações são focalizadas devido a limitação dos recursos destinados à sua aplicação.

A formulação do Pnaes teve como base legal a Constituição Federal de 1988 que em seu art. 205 reconhece a educação como dever do Estado e da família e no art. 206 estabelece como um de seus princípios a igualdade de condições de acesso e permanência na escola. Esse princípio é reforçado no art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Conforme Maciel, Silva e Veloso (2015, p.263)

Uma nova fase da assistência estudantil começa a se gestar no período de redemocratização do país, protagonizado por lutas do movimento docente e estudantil e pela atuação política do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE). Compondo essa nova fase, mas sob a égide do neoliberalismo, tem-se uma retração de gastos públicos e da ação social dos governos, o que incidiu sobre as universidades federais, pressionadas a custear os seus “gastos”. Mesmo assim, a assistência estudantil ganha visibilidade, inaugurando um reconhecimento na agenda oficial. A transição para o projeto político seguinte (com o início do governo Lula, em 2003) corresponde a maior vigor da ação do Estado sobre as políticas públicas, de modo que a assistência estudantil ganha contornos mais sólidos, sugerindo um movimento de afirmação.

A revista elaborada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE (2012) em homenagem aos seus 25 anos de atuação ressaltou que o Plano Nacional de Educação, aprovado em 10 de janeiro de 2001, atendendo a uma reivindicação direta do Fonaprace, previu a criação de programas de assistência estudantil que atendessem aos estudantes em situação de vulnerabilidade social.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

Realizando um resgate histórico da construção do Pnaes, tomamos por base a Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes. Este documento foi resultado das discussões e estudos realizados pelo Fonaprace, que é um órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Esta proposta de Plano Nacional de Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) procura responder aos desafios apontados nas Pesquisas do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras, realizadas pelo Fonaprace, nos períodos de 1996 -1997 e 2003 -2004. (FONAPRACE, 2007, p. 01)

Em 2001, o órgão assessor da Andifes encaminhou um ofício para Câmara dos Deputados apresentando sua pesquisa com dados, documentos e relatórios que apontavam a necessidade de instituir programas de assistência estudantil nas IFES, “[...] a fim de garantir a permanência, com sucesso acadêmico, de estudantes de baixa renda nas Universidades Públicas.” (FONAPRACE, 2012)

O Plano Nacional de Assistência Estudantil, elaborado pelo Fonaprace e aprovado pela ANDIFES em julho de 2007, definiu conceitos, base legal, princípios, objetivos, diretrizes, áreas estratégicas e acompanhamento para a Assistência Estudantil nas IFES. (FONAPRACE, 2012, p. 63). Este plano procurou responder aos desafios apontados na Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras, realizada pelo Fonaprace, de 1996 a 1997.

A proposta do Fonaprace procurou indicar diretrizes norteadoras e áreas estratégicas de atendimento que pudessem diminuir as desigualdades socioeconômicas e culturais entre os graduandos das IFES; contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

Ressaltamos que, o levantamento do perfil socioeconômico dos estudantes da educação superior e dos indicadores para a implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil foi realizado com base nos dados das universidades federais, tendo em vista que essas instituições que formavam o Fonaprace.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

Os estudos realizados pelo Fonaprace previam um aumento da demanda por educação superior, tendo em vista os índices de concluintes do ensino médio e posteriormente por conta da aprovação da política governamental de expansão das IFES, por meio do Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, esse decreto tinha dentre seus objetivos “[...] criar condições para ampliação do acesso e da permanência na Educação Superior”.

O referido decreto prevê em seu artigo 2º, item V, a “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil”. Nesse sentido, o Fonaprace realizou um relatório apresentando o histórico das universidades federais, as justificativas com o consenso dos encontros do Fonaprace, o diagnóstico com o perfil socioeconômico dos estudantes, bem como outros dados, indicadores sociais, princípios, objetivos, metas, áreas estratégicas, necessidade pessoal, acompanhamento, que justificavam a necessidade de implantar um Programa Nacional de Assistência Estudantil.

O Fonaprace (2007, p. 01) defende em seus estudos que “a busca pela redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade”. Reconhecendo que, essa democratização não se dá apenas no acesso à educação superior gratuita, mas com ações que promovam a permanência e a conclusão dos estudantes. Assim, entendem que:

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. (FONAPRACE, 2007, p. 02)

Com base nos indicadores apontados nas pesquisas do perfil socioeconômico dos estudantes, realizadas nos anos de 1996, 1997, 2003 e 2004, dentre eles: Migração/ Moradia, Alimentação, Manutenção e Trabalho, Meios de Transporte, Saúde, Acesso à Biblioteca, Acesso à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, Conhecimento Básico de Informática, Domínio de língua estrangeira, Movimentos Sociais, o Fonaprace estabeleceu as seguintes áreas como estratégicas para Assistência Estudantil: Permanência (moradia, alimentação, saúde, transporte, creche, atendimento às pessoas com necessidades especiais); Desempenho Acadêmico (bolsas, estágios remunerados, ensino de línguas, inclusão digital, acompanhamento

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

psicopedagógico); Cultura, lazer e esporte; Assuntos da juventude (orientação profissional, prevenção a fatores de risco, meio ambiente, política, ética, cidadania, saúde sexualidade e dependência química).

Com a aprovação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 que “Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências”, as ações da assistência estudantil passaram a ser pensadas considerando as especificidades dos Institutos Federais e as possibilidades de garantir a permanência de seus estudantes. Dessa forma, por meio do Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010, o Pnaes passou a contemplar os estudantes da Educação Profissional e Tecnológica da rede federal, conforme estabelece o Artigo 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. (PNAES, 2010, p. 1)

O Pnaes, no Artigo 2º, determina enquanto objetivos da assistência estudantil:

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. Sendo que as ações deverão ser implementadas articuladas com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento dos estudantes regularmente matriculados nos cursos de graduação das instituições federais de ensino superior. (PNAES, 2010, p. 1)

O documento ressalta que 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.

Maciel, Silva e Veloso (2015) reconhecem a crescente intervenção estatal no que diz respeito à assistência estudantil, porém as autoras defendem que as ações de assistência estudantil devem atrelar-se aos programas federais de expansão de

vagas, de mobilidade estudantil e de ações afirmativas, pautando-se em ações que ampliem as condições de permanência dos estudantes.

Ainda sobre a permanência, Marques, Real e Oliveira (2017) colocam que as condições de permanência prevista nos documentos institucionais estão na perspectiva da permanência material, na concessão de recursos financeiros. Porém, as ações da Política de Assistência Estudantil também devem considerar as condições sociais, culturais, psicológicas e pedagógicas que fragilizam a permanência do estudante.

Cordeiro (2017, p.4) reforça que o acesso de grupos considerados historicamente excluídos precisa ir além do ingresso, deve-se primar pela permanência desses estudantes de forma que os mesmos possam concluir o curso. A autora destaca que “é pensar a permanência de estudantes para que tenham condições não só socioeconômicas, mas pedagógicas e culturais, de concluírem seus cursos”.

De acordo com Menezes (2012) a ampliação do acesso dos segmentos historicamente excluídos à educação superior aumenta o desafio da política de assistência estudantil enquanto instrumento de inclusão.

Segundo Santiago (2014), a assistência estudantil instaurada apresenta uma concepção limitada, fragmentada e focalizada nos segmentos sociais mais empobrecidos da população, por adotar a lógica do menor recurso orçamentário para o maior quantitativo de atendimento. O autor considera essa lógica como algo negativo na permanência e conclusão dos estudantes, tendo em vista que subtrai da assistência estudantil seu caráter de direito social universal.

Nesse entendimento, Kowalski (2012) conclui que:

As possibilidades e os limites relacionados à garantia de direitos aos alunos nas instituições federais de ensino superior revelam uma dinâmica entre o caminho e o descaminho na formalização da assistência estudantil no país, em que se possam ser desocultadas as tutelas assistencialistas do Estado, a lógica do mercado que incide na formatação dos programas e naturalização da questão social. (KOWALSKI, 2012, p. 8)

Com base no contexto apresentado, ressaltamos que os Institutos Federais têm organizado e implantado suas respectivas Políticas de Assistência Estudantil, visando atender o que estabelece o Pnaes. No entanto, essas instituições educacionais

enfrentam os mesmos desafios e dificuldades, aqui apresentados, na oferta de uma assistência estudantil com ações que garantam o atendimento universal na perspectiva da inclusão e do direito à educação.

## Considerações Finais

Analizamos elementos que contribuem para identificação das questões de fundo que determinaram a implantação de um programa de assistência estudantil, o Pnaes. A identificação histórica do desenvolvimento desse programa possibilita a afirmação de que, em determinado momento histórico, houve a necessidade de pensar e criar estratégias que garantam a permanência de determinados grupos sociais, reconhecendo que o parte do direito a educação se concretiza nas condições de acesso, permanência e formação.

Concluimos que as concepções de Estado e os princípios da política neoliberal influenciam na formulação e implementação das políticas sociais vigentes. Embora o Pnaes seja entendido como uma política compensatória, que tem suas ações focalizadas, essas ações não alteram a estrutura que determina as desigualdades. Entendemos que essa estratégia é necessária para amenizar os problemas sociais que interferem na permanência dos estudantes nas IESF, e sem tais ações a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social possivelmente estaria, ainda mais, comprometida.

Consideramos o Pnaes uma política social executada nas instituições de educação federais, que tem o objetivo de diminuir as dificuldades enfrentadas pelos estudantes em situação de vulnerabilidade social. Nessa perspectiva, a materialização do Pnaes favorece o desenvolvimento de ações institucionais que preconizam a permanência de estudantes pertencentes a grupos considerados historicamente excluídos. Nesse sentido, esse programa representa uma conquista e um marco histórico na garantia da educação inclusiva na educação superior.

Com base nos argumentos tecidos, indicamos que a política de assistência estudantil não tenha suas ações limitadas a repasses de recursos financeiros, mas

que contemplem um atendimento integral aos estudantes, considerando suas condições sociais, econômicas, culturais, físicas, pedagógicas e psicológicas, bem como os processos históricos dos estudantes e as necessidades que permeiam essas condições.

Concluimos que o Estado e o governo, vigente no período de aprovação do Pnaes, compatibilizaram interesses para a materialização de programas e ações destinadas a minimizar as fraturas sociais, por meio de políticas que favoreceram a democratização do acesso à educação superior, inclusive, preconizando a permanência de estudantes nesse nível de educação, tendo o Pnaes como um de seus programas.

## Referências

ALMEIDA, Luana Costa. Políticas Sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, v. 11, n. 123, agosto de 2011.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo.**: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) Pós Neoliberalismo – as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p.923.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho:** Ensaio Sobre a afirmação e negação do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.

AZEVEDO, Janete M. L. **A educação como política pública.** Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Janete M. L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jul. 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BERGMANN, Luana. **Para se Aproximar da Realidade:** um balanço da produção científica brasileira sobre a relação entre o público e o privado na educação, com foco no Instituto Ayrton Senna. Dissertação de Mestrado UFSC, Florianópolis, 2009.

BRASIL. Lei nº 11.892 de 28 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências.** Brasília: MEC, 2008.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.** Brasília: 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 03 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_PNAES.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_PNAES.pdf). Acesso em: 20 de dez. 2016.

CORDEIRO, Ana Luisa Alves. **A Política de Cotas Étnico-raciais da UEMS sob o foco da Gestão: perspectivas avaliativas.** XXV Seminário Nacional Universitas: Direito à educação superior no contexto da crise brasileira, de 17 a 19 de maio de 2017. Universidade de Brasília (UNB), Brasília/DF.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.** Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais e o neoliberalismo – Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.** **Revista USP**, 1993.

FONAPRACE. **Plano Nacional de Assistência Estudantil.** Belém, 2007. Disponível em: <http://www.ufjf.br/proae/files/2009/08/plano-nacional-de-assistenciaEstudantil.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2017.

FONAPRACE. **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares.** ANDIFES. Universidade Federal de Uberlândia, PROEX: 2012. Disponível em: <http://www.prace.ufop.br/novo/pdfs/fonaprace/Revista%20Fonaprace%2025%20Anos.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2017.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: Arte Nova, 1977.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. Neoliberalismo, qualidade total e educação. Versões críticas. 4ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1996, p.41.

GIMENEZ, Felipe. Vieira; MACIEL, Carina Elisabeth. LIMA, Elizeth Gonzaga dos Santos. Políticas e permanência para estudantes na educação superior. **RBP AE** - v. 32, n. 3, p. 759 - 781 set./dez. 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644431459>

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno Cedes** da Unicamp, 2001.

KOWALSKI, Aline V. **OS (des) caminhos da Assistência Estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. Tese (doutorado). Doutorado em Serviço Social. Faculdade de Serviço Social PUCRS. Porto Alegre: 2012.

MACIEL, Carina Elisabeth; SILVA, Maria das Graças Martins da; VELOSO, Tereza Cristina Mertens Aguiar. Assistência Estudantil: a Evolução de uma Política Pública e os Significados no Contexto da Educação Superior. In: José Vieira de Sousa (Org.) **Expansão e Avaliação da Educação Superior Brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço/Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015.

MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira; REAL, Giselle Cristina Martins; OLIVEIRA, Jonas de Paula. **O Programa Bolsa Permanência na UFGD e os Desafios para a Garantia de Direitos**. XXV Seminário Nacional Universitas: Direito à educação superior no contexto da crise brasileira, de 17 a 19 de maio de 2017. Universidade de Brasília (UNB), Brasília/DF.

MENEZES, Simone Cazarin de. **Assistência Estudantil na Educação Superior Pública: o programa de bolsas implementado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. A pesquisa documental e o estudo histórico de políticas educacionais. *O Guardador de Inutensílios*. Campo Grande, v. 7, p. 17-30, 2004.

SANTIAGO, Salomão Nunes. **A Política de assistência estudantil no governo Lula: 2003 a 2010**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, 2014.

SILVA, Tadeu da Silva; GENTILI, Pablo. Escola S. A.: **Quem Ganha e Quem Perde no Mercado Educacional do Neoliberalismo**. Editora CNTE, 1996.

SOUZA, Luciene Maria de; LUCENA, Carlos Alberto. Estado e Políticas Públicas Educacionais: Reflexões sobre as práticas neoliberais. In: **IV Simpósio Internacional: O Estado e as Políticas Educacionais no tempo presente**, 2008, Uberlândia.

YASBEK, Maria Carmelita. Estado e Políticas Sociais. **Praia Vermelha** (UFRJ), v. 18, p. 72-94, 2008.

## Correspondência

*Débora Rogéria Neres De Souza Garcia* – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil. Integrante do GEPPE/MB.

*Carina Elisabeth Maciel* – Professora doutora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil. Coordenadora do GEPPE/MB.

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Av. Costa e Silva. Bairro Universitário. CEP 79070-900. Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil.

e-mail: [debyner1@yahoo.com.br](mailto:debyner1@yahoo.com.br) – [carina22em@gmail.com](mailto:carina22em@gmail.com)

iD ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2817-469X>



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)