

## PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: FUNDAMENTOS CRÍTICOS E PROBLEMATIZAÇÕES

## NATIONAL PROGRAM OF STUDENT ASSISTANCE: CRITICAL FUNDAMENTALS AND PROBLEMATIZATIONS

Glauco Pereira de Oliveira e BRAGA\*

---

**Resumo:** O artigo pretende problematizar elementos que estruturam o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) bem como desdobramentos não aparentes dessa política de governo. Para tal, lançar-se-ão, de forma aproximativa, problematizações e fundamentos críticos sobre a política social, a expansão do ensino superior brasileiro e a assistência estudantil, a fim de se compreender o referido programa em sua conjuntura sócio-histórica. A reflexão teórica proposta está referenciada na revisão bibliográfica dos temas identificados por meio de uma pesquisa exploratória articulada à experiência profissional do autor como assistente social em uma instituição federal de ensino superior. A análise elaborada no artigo tem como pressuposto o materialismo histórico-dialético e pretende lançar mão de uma apreensão crítica do Programa Nacional de Assistência Estudantil.

**Palavras-chave:** PNAES. Assistência estudantil. Política social.

---

**Abstract:** The article intends to problematize elements that structure the National Program of Student Assistance and the unintended unfoldings of this governmental policy. To this end, critical fundamentals and problematizations about social policy, the expansion of Brazilian higher education and student assistance will be introduced in an approximate way in order to understand the program in its social-historical context. The proposed theoretical reflection is referenced in the bibliographic review of the themes identified through an exploratory research articulated to the author's professional experience as a social worker in a federal institution of higher education. The analysis elaborated in the article assumes the historical-dialectical materialism and intends to use a critical apprehension of the National Program of Student Assistance.

**Keywords:** PNAES. Student assistance. Social policy.

---

Submetido em 06/10/2017.

Aceito em 21/03/2018.

---

\*Assistente social na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestrando do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Rua João Pessoa - de 2616 ao fim - lado par, Velha, Blumenau (SC), Brasil. CEP: 89.036-256. E-mail: <glbraga7@gmail.com>.

## **Introdução**

Um grande desafio que se nos põe cotidianamente como sujeitos-objeto da realidade social, principalmente no processo de produção do conhecimento e pesquisa, é desvendar a aparente lógica manifestada nas relações sociais, na racionalidade das instituições, e que se materializa em legislações sociais, uma das formas de materialização dessa racionalidade. As legislações expressam as contradições próprias da realidade, as lutas históricas frente à garantia de direitos e legislam os direitos sociais.

Sendo assim, torna-se de suma importância lançarmos os olhos e refletirmos sobre a assistência estudantil, principalmente no que se tem proposto nela e através dela na proposição governamental materializada no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), bem como problematizarmos quais são os seus verdadeiros objetivos como política de governo, que geram desdobramentos não só no cotidiano dos discentes, mas também na estrutura societária.

As problematizações são inúmeras ao analisarmos esse tema; porém, mediante essa necessidade de reflexão sobre o assunto, serão analisados neste texto, de forma introdutória, por meio de uma pesquisa exploratória utilizando-se de uma revisão bibliográfica sobre o tema, aspectos que estruturam o PNAES, o que tem justificado a assistência estudantil e as consequências e desdobramentos não aparentes dessa política.

O presente artigo é fruto de revisão do trabalho final da disciplina de Fundamentos da Pesquisa e Produção do Conhecimento em Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. A motivação na elaboração do texto tem forte influência do meu cotidiano de trabalho como assistente social, no âmbito da assistência estudantil, em uma instituição federal de ensino superior.

O contexto atual da educação superior, em que a oferta de vagas se amplia para o ingresso no ensino superior público, por meio de políticas de ações afirmativas, principalmente pelas cotas, caracterizadas pelo recorte de renda do grupo familiar, ampliando o acesso à universidade, na qual inúmeros estudantes têm ingressado procurando os setores, programas e ações de assistência estudantil com as mais variadas demandas e necessidades que dificilmente serão supridas de forma integral pelo PNAES, provocou-me a questionar essa realidade e problematizá-la, propondo captar aspectos expressos no cotidiano profissional e, principalmente, na proposta da assistência estudantil instituída pelo PNAES, por meio de pressupostos do materialismo histórico-dialético.

Dessa forma, pretende-se que este texto contribua na construção de um arcabouço crítico capaz de lançar subsídios que permitam propor reflexões, tais como questionar se os objetivos materializados nessa política são, de fato, alcançados ou concretizados, os quais são: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010). Neste artigo, não se pretende aprofundar a

discussão sobre tais objetivos, mas lançar fundamentos para a reflexão sobre eles; no entanto, no decorrer do texto, apresentam-se apontamentos em que se articula a discussão com ênfase no segundo objetivo citado.

Considerando a conjuntura brasileira dos anos 2000, o texto primeiramente localizará o PNAES na relação com a política educacional implementada no país, nesse período, com ênfase na discussão vinculada ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). No segundo tópico, serão apontados aspectos fundamentais, a partir do processo de pesquisa, no sentido de apontar e analisar uma mudança relevante ocorrida no texto do Programa Nacional de Assistência Estudantil entre 2007 e 2010, sinalizando problematizações sobre a assistência estudantil e o PNAES no âmbito da política social. Além disso, o texto enfatizará a importância dos fundamentos teóricos para se apreender a assistência estudantil de uma forma crítica.

## **1. A assistência estudantil como política social no contexto do ensino superior federal brasileiro**

A assistência estudantil é regulamentada no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que, apesar de não ter alcançado status de política de Estado, tem se constituído uma ação pública ou uma ação de proteção social, por parte do Estado, como forma de enfrentamento e resposta a demandas sociais no contexto das instituições federais de ensino superior brasileira.

O PNAES, através de sua disposição no decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010, propõe à assistência estudantil ações a serem desenvolvidas em áreas como: moradia estudantil; 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.

A abordagem da assistência estudantil, independentemente dos recortes ou assuntos com os quais pode ser relacionada, nos remete inicialmente ao assunto da permanência no âmbito do ensino superior. O inegável contexto de expansão do ensino superior e consecutivamente aumento das vagas para acesso à universidade pública, principalmente para estudantes com determinado recorte socioeconômico, traz à tona a discussão da permanência, propondo-nos o desafio de elaborar ações e políticas de assistência estudantil que corroboram efetivamente para que o discente tenha suas possibilidades ampliadas e potencializadas frente aos desafios da formação educacional formal no ensino superior, bem como do processo de formação humana.

Nesse quesito, Assis et al. (2013) pontuam que esse movimento de “democratização” do acesso ao ensino superior, para ser de fato efetivo, exige políticas que contemplem os mais diversos aspectos que incidem sobre essa ampliação do acesso, entre eles a contratação de docentes, técnicos, ampliação de estrutura física, maiores investimentos públicos, entre outros elementos.

Pode-se observar que, em termos de evasão escolar ou da desistência, há inúmeros elementos que implicam na permanência do estudante no ensino superior. Inclusive, a permanência na relação com a assistência estudantil expressa quão frágil se constitui a proteção social no Brasil; porém, é inegável a necessidade da efetivação de programas direcionados à permanência dos estudantes que contemplem as suas necessidades básicas para se manterem na universidade, incluindo as demandas objetivas e subjetivas.

Entre vários autores que discutem o tema assistência estudantil, Assis *et al.* (2013) abordam a concepção da assistência estudantil balizada pela perspectiva do direito social e da cidadania:

A assistência estudantil caracteriza-se como uma ação assistencial, busca atender às necessidades sociais básicas da população e está inserida no campo das Políticas Públicas de Educação Superior. Trata-se de uma política estruturada com a proposta de responder às demandas dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que estão tendo sua participação ampliada no ensino superior público brasileiro, na perspectiva de inclusão social, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e qualidade de vida. (ASSIS *et al.*, 2013, p. 128).

A assistência estudantil necessita ser apreendida não somente a partir de programas de repasse de recurso monetário, alimentação, moradia, entre outros aspectos básicos e necessários à manutenção da vida cotidiana e das necessidades básicas dos estudantes. Deve-se considerar outros aspectos que permeiam esse termo, principalmente a conjuntura política e econômica, bem como as políticas educacionais, pois a assistência estudantil se torna um conceito em disputa acirrada por projetos societários que tencionam o direcionamento de políticas públicas e a efetivação do direito social.

A partir das referências bibliográficas que tratam do tema, a assistência estudantil no ensino superior apresenta diversas formas de ser apreendida. De acordo com estudo de Pinto (2015, p. 80), as abordagens referentes à assistência estudantil podem ser agrupadas de três formas: “1) como um direito social, ligado ao direito à educação; 2) como integrante das políticas inclusivas ou de ação afirmativa; 3) enquanto política social de caráter assistencial”. Mesmo com a categorização apontada pela autora, a partir de análise de teses e dissertações, as abordagens não são indissociáveis, pois a forma de apreensão de cada uma implica a outra.

Como política social, a assistência estudantil pode ser “compreendida como estratégia governamental de intervenções nas relações sociais” (VIEIRA, 1992, p. 19), principalmente pela forma como tem se caracterizado na realidade brasileira. Em última análise, pode-se pontuar que não é possível uma abordagem da política de assistência estudantil desconexa da conjuntura da política educacional brasileira e seus direcionamentos. O que a tem justificado concretamente direciona-se a uma percepção desta como uma política social no contexto de uma política educacional balizada por ditames econômicos internacionais.

A própria história e elaboração do PNAES demonstra que essa ação governamental voltada à assistência estudantil é concebida junto a uma proposta de política de educação no Brasil, permeada por fatores econômicos, históricos e sociais, que atualmente pode ser percebida na relação entre o PNAES e o

Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que será abordado posteriormente.

Essas são estratégias de governo materializadas separadamente, através dos planos e inúmeros documentos que revelam aspectos não aparentes de um direcionamento que não se manifesta isoladamente, mas sim de forma concreta e estrutural na sociedade a partir de uma totalidade. Sendo assim, compreende-se a política educacional na relação com a política social, bem como com a política econômica. Segundo Vieira (1992, p. 21-22), “a política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma”. O mesmo autor complementa o exposto anterior com uma ressalva fundamental no tocante a essa totalidade apontada, estabelecendo um fundamento de análise para o estudo do PNAES:

Não se definindo a si, a política social é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção. Portanto, os planos, os projetos, os programas, os documentos referentes em certo momento à Educação, à Habitação Popular, às Condições de Trabalho e de Lazer, à Saúde Pública, à Previdência Social e até à Assistência Social não se colocam como totalidades absolutas. E não se põem como totalidades absolutas enquanto esferas mais amplas, com a denominação de política social ou, em outro caso, de política econômica. Muito menos se põem como totalidades absolutas enquanto esferas específicas, que levam o nome de política educacional, habitacional, de saúde, previdenciária ou assistencial. (VIEIRA, 1992, p. 22).

Considerando a assistência estudantil por meio do PNAES uma expressão de uma política social em nível histórico, pode-se apreendê-la como uma forma de resposta “às necessidades sociais, satisfazendo-as ou não” (VIEIRA, 1992, p. 15), e em nível lógico vincula-se ao processo de acumulação. Conforme aponta Vieira (1992, p. 15), “qualquer exame da política econômica e da política social deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da história”.

Sendo assim, o PNAES, como fruto da contradição de nossa realidade social, tem em seu direcionamento, ou melhor, vincula-se ao processo de acumulação<sup>1</sup> capitalista. Em ações de transferência e repasse monetário ao estudante, por exemplo, principalmente através das bolsas, fica evidente esse caráter de repasse de uma quantia irrisória ao estudante, fruto de um processo de acumulação nefasto.

Uma problematização gerada a partir desse aspecto seria se, de fato, a assistência estudantil constitui e se efetiva como um direito social, ao passo que significamos os direitos sociais como “a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento” (VIEIRA, 1992, p. 23).

Dessa forma, delimita-se a concepção da Política de Assistência Estudantil, a qual

como modalidade de política social, tem uma função contraditória nesta sociedade neoliberal, marcada pela desigualdade social. Ela pode contribuir para a ampliação do acesso aos direitos sociais, facilitando alcançar a cidadania ou simplesmente servir para

---

<sup>1</sup> Por acumulação, entende-se, segundo Vieira (1992, p. 15), “o sentido de concentração e de transferência da propriedade dos títulos representativos de riqueza”.

cooptar pessoas beneficiadas para apoiar um sistema que continua sendo o responsável pela não universalização dos direitos sociais. (GONÇALVES, 2011, p. 23).

Um importante fundamento para nosso estudo é que “tem-se assistido na evolução do capitalismo ao predomínio da política econômica sobre a política social”, segundo análise de Vieira (1992, p. 23). Dessa forma, é fundamental apreender a política de assistência estudantil vigente na relação com a política econômica brasileira, pois esta tem se constituído como fruto de direcionamentos macroeconômicos de base neoliberal.

Como política social, a assistência estudantil está imbricada na proposta da política educacional brasileira materializada no programa do REUNI, instaurado em meados da década de 2000, e ambas são resultado de uma política econômica de ordem mundial, que gera consequências nefastas para a sociedade e, diretamente, no cotidiano dos discentes, inclusive dos profissionais que atuam em ações de assistência estudantil, seja nas condições de trabalho, na racionalidade do trabalho, na subjetividade e nas relações sociais. Sobre essa realidade, Medeiros (2012, p. 3) pontua que

Criado em 2007, no segundo mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o REUNI tem raízes nas ocorrências políticas e econômicas dos anos de 1990, que transcorreram no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso com a Reforma do Estado, em 1995, que implicaram em profundas mudanças nas políticas públicas para a educação, particularmente, para a educação superior.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) instituiu-se legalmente no Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, mesmo ano que se regulariza, em forma de resolução, o Programa Nacional de Assistência Estudantil, o qual posteriormente tem uma alteração por meio da portaria publicada no ano de 2010.

Segundo o decreto que instituiu o REUNI, o objetivo desse programa constitui-se em criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007a).

As consequências geradas no âmbito das políticas sociais por essa proposta neoliberal materializada no REUNI e os desafios oriundos da realidade social, marcada pela mundialização financeira do capital e mercantilização da universidade pública, são inúmeros no contexto do ensino superior. Essa “expansão” da educação superior é permeada por contradições, pois se dá “sem o devido comprometimento do fundo público com a expansão de qualidade [...]” e junto a outros direcionamentos “vão acentuar ainda mais a histórica desigualdade sociocultural no país” (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013, p. 144).

O REUNI, bem como o PNAES, conforme analisa Silva Junior e Sguissardi (1999, p. 78),

nesse movimento de reconfiguração da educação superior brasileira tem como meta a reorganização desse espaço social, segundo a lógica do mercado, em meio à redefinição dos conceitos de público e privado. E faz parte de um movimento mais amplo de

expansão do capital para espaços onde, em estágios anteriores, não existia uma organização predominantemente capitalista.

Assim, a assistência estudantil como política justifica-se inicialmente como uma ação balizada por pressupostos do neoliberalismo e da redefinição do papel do Estado, bem como das políticas sociais. Sendo concebida em termos legais na perspectiva da contrarreforma da educação superior brasileira, a assistência estudantil carrega uma intencionalidade de corroborar as orientações econômicas de organismos financeiros multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial (LEITE, 2011).

Vale salientar, porém, que, mesmo frente a essa conjuntura, a assistência estudantil como programa também atende a interesses e demandas dos estudantes, da classe trabalhadora, expressando, assim, o caráter contraditório da política social, a qual Pereira (2011, p. 166) caracteriza como

produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço desta ou daquela classe.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil deve ser apreendido e problematizado a partir desse fundamento exposto. Dessa forma, conforme aponta Pereira (2011), fundará o caráter complexo e contraditório da política social, que é manifestado nas contradições expressas pelo PNAES.

## **2. Entre textos e contextos: fundamentos críticos do Programa Nacional de Assistência Estudantil**

O PNAES, instituído legalmente em meados da década de 2000, acompanha um movimento sociopolítico e econômico que caracterizou o Brasil através dos pressupostos político-econômico do governo Lula, o qual não rompeu com as bases neoliberais do governo FHC na década de 1990.

Tendo essa configuração, a assistência estudantil instaurada de forma sistemática no período no governo Lula, segundo Santiago (2014, p. 8),

apresenta uma concepção limitada, fragmentada e focalizada nos segmentos sociais mais empobrecidos da população, haja vista a referida política adotar a lógica do menor recurso orçamentário para o maior quantitativo de atendimento. Essa lógica repercute, de modo negativo, relativamente à permanência dos estudantes [...] e, conseqüentemente, no insucesso referente à conclusão dos cursos, o que subtrai da Assistência Estudantil seu caráter de direito social universal.

O texto do atual decreto que dispõe o Programa Nacional de Assistência Estudantil, publicado em 2010, contém uma alteração em relação à portaria inicial que instituiu o programa, publicado no ano de 2007<sup>2</sup>, da qual é fundamental o destaque. No primeiro documento, publicado em 2007, consta, no artigo quarto: “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.” (BRASIL, 2007b, p. 1).

Já no segundo documento, publicado em 2010, a ideia apresentada no artigo citado anteriormente aparece da seguinte forma no artigo quinto: “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” (BRASIL, 2010, não paginado).

A alteração expressa de forma não aparente a conjuntura política e econômica citada anteriormente e a intrínseca relação entre política social e econômica. O recorte proposto através do programa para as instituições federais de todo o Brasil no tocante aos programas e ações de assistência estudantil reforça as perspectivas de órgãos multilaterais como o Banco Mundial (BM), por exemplo.

De acordo com Santiago (2014, p. 9), no bojo da contrarreforma da educação superior no Brasil,

a análise apresentada pelo BM diagnostica a existência de um volume excessivo de recursos públicos para a área não educacional, a exemplo da moradia, alimentação e outros serviços subvencionados para estudantes. Neste sentido, é enfático em conceber a assistência estudantil enquanto uma *política de gastos*<sup>3</sup>. Por conseguinte, considera o uso ineficiente dos recursos públicos, recomendando a redução drástica dos percentuais voltados à assistência estudantil. Como forma de eclipsar tal recomendação, indica como saída a adoção de políticas focais na perspectiva do acesso, de modo a atender o que no documento denomina-se *equidade*. Assim, a ação estatal deslocar-se-ia para o acesso contemplando a questão da *oportunidade*, de modo a incidir apenas sobre parcela dos segmentos historicamente excluídos (negros, mulheres e índios).

O discurso governamental é de que a PNAES permite o acesso e a permanência no ensino superior de estudantes com vulnerabilidade socioeconômica ou pobres, termos corriqueiramente utilizados. De certa forma, as ações de assistência estudantil geram um impacto positivo no cotidiano dos discentes, mesmo que de forma imediata e possivelmente descolada de um efetivo e garantido direito à educação, porém é necessário pontuar esse pano de fundo da realidade que se perde através de ações focalistas, pontuais e imediatas.

Na elaboração dessa política, destaca-se em sua história um órgão de suma importância na construção e efetivação da assistência estudantil nas instituições federais de ensino superior: o Fórum

---

<sup>2</sup> A assistência estudantil, como nos é apresentada hoje, em termos legais, é instituída inicialmente por meio da Portaria normativa n.º 39, de 12 de dezembro de 2007. Desse texto de lei estabeleceu-se um entendimento da assistência estudantil como aspecto central estratégico de combate às desigualdades sociais e regionais. Além disso, no caput inicial, acrescentou-se a sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso.

<sup>3</sup> O autor utiliza a expressão citando o texto do Banco Mundial (1995, p. 22).



Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) fundamental na elaboração do Plano Nacional de Assistência Estudantil<sup>4</sup> em 2007 (ANDIFES, 2007c), aprovado pelo Conselho Pleno da ANDIFES, que fundamentou a portaria que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil no mesmo ano.

As ações propostas no PNAES, conforme apontamos anteriormente, são oriundas de uma série de pesquisas elaboradas pelo FONAPRACE sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das Instituições Federais no Brasil. Porém, conforme a problematização realizada durante o texto, a assistência estudantil proposta no programa carrega os ditames da conjuntura econômica e política direcionados principalmente no governo Lula através de um pacote de decretos<sup>5</sup> publicado concomitante ao PNAES em 2007.

Os objetivos da assistência estudantil devem ser analisados de forma crítica, pois se apresentam de forma a escamotear a realidade social e o direito à educação. Leite (2012, p. 87) contribui para uma apreensão crítica desse movimento instaurado mediante a contrarreforma educacional brasileira quando analisa o decreto que instaura o REUNI e o plano que balizou a concepção do PNAES:

Para um olhar superficial ou descuidado, ambos os documentos atendem a maioria das reivindicações de estudantes e docentes. Ledo engano. Trata-se, uma vez mais, da apropriação das reivindicações da terminologia da esquerda para fazer passar projetos e programas que dão continuidade à agenda neoliberal para as políticas públicas brasileiras.

Segundo Santiago (2014, p. 10), o FONAPRACE estabelece a Assistência Estudantil como investimento. Baseado nessa compreensão, o órgão “assume protagonismo na relação com o Estado, ao mesmo tempo, em que se coloca como interlocutor dos anseios dos estudantes e de seu papel junto à sociedade, em geral”. Em análise de Nascimento (2014, p. 97):

Sob o lema da ‘assistência estudantil como questão de investimento’, o Fonaprace liderou campanhas para a institucionalização da mesma nas IFES e chamou atenção para a necessidade de recursos específicos e construção de diretrizes nacionais. Contudo, a ênfase da assistência enquanto investimento, e não como direito, mesmo tendo representado significativos avanços para a sua estruturação da Política – sobretudo se considerarmos a tentativa de romper com o ideário dominante no qual a assistência era disseminada como gasto – apresenta elementos que apontam para uma concepção produtivista da Política. Ou seja, nesta perspectiva, a ideia de ‘investir na assistência

---

<sup>4</sup> Segundo o documento acessado no site da ANDIFES, o Plano apresenta as diretrizes norteadoras para a definição de programas e projetos, 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 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.

<sup>5</sup> O pacote de decretos é constituído pelo Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, o qual dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse documento institucionaliza a vigência do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); o decreto n.º 6.093, de 24 de abril de 2007, que trata sobre a organização do Programa Brasil Alfabetizado; o decreto n.º 6.095, de 24 de abril de 2007, que, conforme o texto, estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) e também o decreto n.º 6.096, pelo qual se instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

estudantil' e não efetivá-la enquanto direito, pode carregar um sentido de retorno, de contrapartida, de funcionalidade, de utilidade destas ações para um objetivo específico.

Dessa forma, a assistência estudantil como se apresenta hoje, em termos da lei e no cotidiano, tende a isolar a forma do conteúdo real e concreto de suas ações, produzindo jargões educacionais e de acesso e permanência na universidade. Sendo assim, constitui-se em um movimento de fragmentação formal que “rompe com as relações entre a parte e o todo [...]” (VIEIRA, 1992, p. 28).

Nesse processo, Parente (2013, p. 55) problematiza a Política de Assistência Estudantil como

um processo de consolidação de uma nova estratégia de dominação política, que ocorre por meio do atendimento de algumas necessidades objetivas da classe trabalhadora, implicando, porém, numa forma de tornar passiva a questão social, deslocando o objeto de direito ao trabalho para o direito à assistência. Nessa perspectiva, assistir ao estudante deixa de ser, assim, parte do direito à educação, uma política universal estendida a todos os estudantes, passando a reproduzir a lógica vigente da assistência social: focalização e bolsificação, decorrentes do limite reduzido de alcance do programa, considerando o quantitativo de alunos em vulnerabilidade social.

Nascimento (2014) nos apresenta uma análise fundamental e de suma importância para compreendermos o processo de bolsificação da assistência estudantil e sua conjuntura atual, principalmente pelo contexto do corte de gastos do orçamento público proposto pelo presidente da república, Michel Temer, na Proposta de Emenda à Constituição n.º 55, de 2016:

A lógica do atendimento a um maior número de estudantes em um tempo menor e com orçamento reduzido intensifica, na realidade das IFES, as tendências de bolsificação da assistência estudantil em detrimento à criação de equipamentos sociais (Casas de Estudantes, Restaurantes Universitários) – sob o argumento da necessidade de atendimento emergencial aos estudantes; a abertura de novos editais desconsiderando as demandas reprimidas da política – na tentativa de garantir a rotatividade dos estudantes; e, sobretudo, a intensificação das exigências de contrapartidas dos seus usuários. (NASCIMENTO, 2014, p. 97)

Torna-se fundamental, mediante o estudo desse tema, compreender os fundamentos da política social, pois o método em que se baseia sua apreensão nos direciona para caminhos antagônicos. Sendo assim, interpretar o programa de assistência estudantil como política social e compreendê-la numa perspectiva crítico-materialista nos leva a desvendar aspectos que não são presentes a partir de outros métodos.

O método funcionalista, por exemplo, nos levaria a uma compreensão do PNAES como um processo histórico linear natural e como uma técnica social. Conforme Vieira (1992, p. 30), “conceituar política no funcionalismo é entendê-la por técnica destinada a adequar a realidade ao movimento natural da história”. Por vezes lançamos esse olhar sobre a assistência estudantil, mesmo sem a real intenção de lançar mão de forma intencional dessa perspectiva. Dessa forma, a assistência estudantil se torna um conjunto de ações que devem ser aplicadas na realidade, implicando aos profissionais a necessidade, por exemplo, de

implementar efetivamente o que a ANDIFES propõe no Plano Nacional de Assistência Estudantil na realidade, gerando indagações como “no papel é bonito, mas na prática não é possível”.

Por outro lado, o método materialista histórico-dialético, segundo Vieira (1992, p. 30), “pode revelar a política social como parte da estratégia da classe dominante” e “como estratégia capaz de conservar a desigualdade social, colaborando no funcionamento do capitalismo”.

### **Considerações finais**

As ações compensatórias vinculadas à assistência estudantil, principalmente na efetivação de programas de bolsas e auxílios, caracterizados pelo repasse financeiro de carácter focalizado, através de um recorte socioeconômico, expressam uma política social com certo cunho funcionalista, uma vez que a política social nesse método de análise “converge para a aceção e para a atuação compensatórias, equilibrantes e normalizadoras” (VIEIRA, 1992, p. 30).

O PNAES se configura no seio da contrarreforma do ensino superior brasileiro, conjuntura apenas apontada durante o texto, a qual, instaurada na década de 2000, estabelece uma *assistência estudantil consentida*<sup>6</sup> e corrobora junto com o programa do REUNI como um conjunto de planificação de carácter neoliberal que enseja consequências de carácter estrutural e carrega consigo uma “pseudoconcreticidade”, nos termos de KOSIC (1976), pelo fato de refletir e propor apenas o imediato, o aparente, mesmo sendo fundamental para os discentes permanecerem nas instituições federais de ensino superior. Dessa forma o programa mercantiliza as relações, sendo significativo o que é útil e imediato.

Sendo assim, os objetivos do PNAES tendem a ser slogans pseudoconcretos<sup>7</sup>, pois são concebidos a partir de uma lógica que corrobora processos desiguais e caminham de encontro ao seu próprio objetivo, por exemplo, “minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior” (BRASIL, 2010).

Na sociedade atual, não nos detemos mais em apreender os elementos estruturais, ficamos com um volume imenso de informações e dados sem fazer escolhas, reduzindo, assim, a “atividade humana” (VAZQUEZ, 1977). Geram-se bases de dados, pesquisas de perfil socioeconômico dos estudantes, para serem transformadas em mercadoria.

Considerando a intenção do desenvolvimento do presente texto – não de apreender a ação pela ação, mas de captá-la por trás da estrutura que condiciona e limita as ações –, frente às consequências e desdobramentos da assistência estudantil enquanto política social instaurada legalmente pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil e materializada, principalmente, através de programas de repasse

---

<sup>6</sup> A categoria “assistência estudantil consentida” foi utilizada para determinar a mudança substancial do projeto de assistência estudantil historicamente defendido pelos movimentos sociais da educação no atual contexto contrarreformista das universidades públicas brasileiras (NASCIMENTO, 2014, p. 92).

<sup>7</sup> A utilização desse termo teve como inspiração para a palavra “slogans” a proposta do seguinte texto: EVANGELISTA, Olinda (Org.). O que revelam os slogans na política educacional. 1. ed. Araraquara, SP: Junqueira&Marin, 2014. A palavra “pseudoconcreto” expressa as ideias de KOSIC (1976). Dessa forma, propomos no texto a elaboração do termo ‘slogans pseudoconcretos’.

financeiro mínimos a estudantes, cabe lançar algumas indagações de Vieira (1992, p. 32), para termos em mente, na discussão desse tema:

Escritos referentes à política social consagram por vezes a dita “cesta social”: bens e serviços socialmente necessários à subsistência digna da pessoa, definidora do nível socialmente admissível de subsistência. Louvada a demonstração de boa vontade, resta indagar da ideia de subsistência digna da pessoa, ou da ideia de nível socialmente admissível de subsistência. Dignidade de que pessoa?, subsistência admissível por qual sociedade?, são indagações que podem obscurecer a tal “cesta social”, turbando a sua conceituação, esvaziando sua carga interpretativa.

Devemos não reforçar uma concepção de assistência estudantil que conceba uma materialidade aparente e imediata, mas uma concepção que, mediante o conhecimento do concreto e da práxis, possa desvendar suas múltiplas determinações, a fim de desconstruir essa pseudoconcreticidade, como se revelasse a verdade, como os expostos pelos objetivos apresentados no Programa Nacional de Assistência Estudantil.

A partir da experiência profissional, da revisão bibliográfica do tema e da reflexão proposta no artigo, observa-se que os direcionamentos econômicos, principalmente de organismos internacionais, se expressam na materialidade textual legal de políticas e programas sociais, como no caso do PNAES, e na realidade cotidiana dos discentes e dos profissionais, como aumento de famílias de estudantes desempregadas e profissionais envolvidos em programas em que se estabelece o recorte de renda para acesso ao direito e transferências de renda ligadas à condição de pobreza.

Os objetivos do programa analisado, bem como seu conteúdo, carregam consigo perspectivas ideológicas marcadas pelos ditames propostos pelo ideário neoliberal e desvelam ideologias e projetos político-econômicos escamoteados em discursos e legislações sociais. A desigualdade social tão explícita na realidade brasileira não é afetada em sua estrutura pelo programa, cujo um dos objetivos é minimizar os efeitos da desigualdade social. Ao tomarmos o objetivo do programa como um fim e não refletirmos sobre a realidade sócio-histórica por meio de uma perspectiva crítica, por uma totalidade histórica, seremos facilmente levados ao engano de afirmações fundamentadas por avaliações quantitativas que se assentam no imediatismo e no pseudoconcreto, além de, como profissionais, orientados apenas pelo que o texto de uma política social propõe como diretriz ou objetivo.

Sendo assim, é de suma importância lançarmos mão da apreensão do programa por meio de fundamentos críticos e provocar problematizações, com o propósito de contribuir para a análise e as discussões coletivas de programas como o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Dessa forma, possibilita-se uma compreensão da política social, a fim de qualificar a dimensão interventiva profissional de forma que a ação profissional não se limite aos direcionamentos imediatos de programas sociais, mas que se construa por mediações que imbricam em intervenções cujo objetivo seja a transformação societária.

## Referências

- ANDIFES. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. 2007c. Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/wpcontent/files\\_flutter/Biblioteca\\_071\\_Plano\\_Nacional\\_de\\_Assistencia\\_Estudantil\\_da\\_Andifes\\_completo.pdf](http://www.andifes.org.br/wpcontent/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2017.
- ASSIS, Anna Carolina Lili de *et al.* As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 4, edição especial, p. 125-146, 2013.
- BRASIL. Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Poder Executivo, 25 abril 2007a. p. 7. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)> Acesso em: 13 jul. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa n.º 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Poder Executivo, 13 dez. 2007b. p. 39. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Poder Executivo, 20 jul. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm)>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- GONÇALVES, Vivianne Satte Alam. **A assistência estudantil como política social no contexto da UFPel: concepções, limites e possibilidades**. 2011. 123f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.
- KOSIC, Karel. O mundo da pseudoconcreticidade e a sua destruição. In: \_\_\_\_\_ **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 9-20.
- LEITE, Janete Luzia. Política de assistência estudantil: direito da carência ou carência de direitos? In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO CAPITAL, 5., 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2011. p. 1-10. 1 CD-ROM.
- MEDEIROS, Luciene das Graças Miranda. Reuni: uma nova regulação para a expansão da educação superior pública ou um maior controle das universidades federais? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED. 35., 2012, Porto de Galinhas, PE. **Anais...** Porto de Galinhas, PE: ANPED, 2012. Disponível em: <[http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT11%20Trabalhos/GT11-2177\\_int.pdf](http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT11%20Trabalhos/GT11-2177_int.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2017.
- NASCIMENTO, Clara Martins do. A assistência estudantil consentida na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 23, n. 53, p. 88-103, fev. 2014.
- PARENTE, Andréa Pinto Graça. **Da legislação à prática: uma análise do Programa Auxílio Permanência, da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Brasília para os estudantes em vulnerabilidade social**. 2013, 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PINTO, Giselle. **A política de assistência estudantil da UFF em duas faces:** a institucionalidade dos processos e as perspectivas da demanda estudantil. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SANTIAGO, Salomão Nunes. **A política de assistência estudantil no governo Lula:** 2003 a 2010. 2014. 219f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2014.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Universidade Pública Brasileira no Século XXI: Educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho docente. **Espacios en blanco, Ser. indagaciones**, Tandil, v. 23, n. 1, p. 119-156, Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/eb/v23n1/v23n1a07.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil:** reforma do Estado e mudança na produção. Bragança Paulista: EDUSP, 1999.

VAZQUEZ, Adolfo Sanchez. O que é a práxis. In: \_\_\_\_\_ **Filosofia da Praxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 185-208.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992. p.15-32. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 49).