



A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NOS MARCOS LEGAIS NO GOVERNO LULA

Salomão Nunes Santiago¹

Resumo

Analisa-se a Política de Assistência Estudantil (PAE) elaborada durante o governo Lula, momento em que se impõe a reestruturação das políticas sociais como exigência da *crise estrutural do capital*, deflagrada no início dos anos de 1970. Tal análise é realizada por meio da *leitura* das disposições jurídicas que tratam da formulação da PAE no período em questão. Metodologicamente, privilegamos a pesquisa documental e bibliográfica sob o corte teórico do materialismo histórico. Conclui-se que muito embora a Assistência Estudantil tenha sido institucionalizada, a PAE segue uma lógica fragmentada, pontual, focalizada e desprovida de percentual específico de financiamento por parte do governo.

Palavras-Chave: Assistência Estudantil; Programa Nacional de Assistência Estudantil; Instituições Federais de Ensino Superior.

Abstract

We examine the Student Assistance Policy (SAP) developed during the Lula government, a time which enforces the restructuring of social policies as a requirement of the structural crisis of capital, deflagrated in the early 1970. This examination is realized by reading the legal provisions that deal with the formulation of SAP in the period in question. Methodologically, we focus on documentary research and theoretical literature under the theoretical cut of historical materialism. It is concluded that although the Student Assistance has been institutionalized, the SAP follows a fragmented logic, punctual, focused and devoid of specific percentage of financing by the government.

Key Words: Student Assistance; National Program for Student Assistance; Federal Institutions of Higher Education.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail:salulusantiago@hotmail.com



1. INTRODUÇÃO

A política de assistência estudantil elaborada no transcorrer do governo Lula da Silva será aqui analisada no interior do movimento macro do sistema do capital, em que o Brasil é parte constituinte e constituída, situado em posição periférica dos países centrais do capitalismo e que possui papel claro e definido frente a atual crise *estrutural do sistema capitalista*, a qual remonta seu início aos anos de 1970.

Sob a *crise estrutural do capital* (MÉSZÁROS, 2009), instaurada a partir da década de 1970, é que são reformuladas as políticas sociais e, estas, no marco do plano político denominado de neoliberalismo, o que, segundo Harvey (2011) refere-se a um projeto de classe que emerge na crise da referida década.

Em nível nacional, a primeira década do século XXI finda a gestão da era Fernando Henrique Cardoso (FHC) e início do sucessivo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, que possui como característica emblemática governo de frente popular. O que significa afirmar, entre outras, **amplo apoio da massa da população**. Nesta direção: “Em 2002, a possibilidade da eleição de Lula da Silva gerou muita expectativa entre educadores e entidades representativas dos trabalhadores da educação” (LEHER, 2010, p. 376).

Como parte também desse momento histórico, havia outra face que se construía por via do arco de aliança embasando a campanha vitoriosa de Lula da Silva com flagrante participação/apoio da classe empresarial personificado na figura de José de Alencar (candidato a/e vice-presidente). O governo Lula da Silva para além de indícios, trazia evidências de não romper com os princípios defendidos pelo seu antecessor e, mais, reiterava que os mesmos seriam levados a cabo. Portanto, não sem razão que se obtém os lucros gerados para a classe burguesa, no decurso de seu mandato. O que nesta direção assinala Boron (2010, p. 30), sobre o capital financeiro e sua consequência nefasta para as frações da burguesia nacional:

Sem dúvida, a presença do empresário José de Alencar não ultrapassou os limites do ornamental: foi durante o primeiro mandato de Lula que o capital financeiro obteve as mais fabulosas taxas de rentabilidade de toda a história do Brasil, com o previsível impacto devastador sobre os restos de uma 'burguesia



nacional' absolutamente impotente para torcer o rumo da política econômica ultraneoliberal que, com o aval de Lula, a estava destroçando.

Ao assumir sua posição e ditar os rumos da política nacional, revelava-se de forma clarividente a sua submissão ao grande capital. Neste sentido, o governo Lula da Silva ratifica e aprofunda o processo de reconfiguração do Estado, o que de acordo com Behring (2008, p. 59):

As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA FOCAL PARA A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A política de assistência estudantil – tal como desenhada e efetivada no governo em questão – expõe a concretude da correlação de forças no interior dessa arena política, os acordos estabelecidos para a conformação das massas, bem como o processo de cooptação das entidades de classe, em que pese todo o movimento de resistência e contestação no interior de algumas dessas entidades.

Frente a esse contexto a estratégia do governo central para impor seu projeto traz para as entidades vinculadas à educação, enquanto bem público, de responsabilidade constitucional do Estado, um rearranjo como pondera Leher (2010, p. 377-8):

Os sindicatos dirigidos pelas correntes da base governista, em especial, do PT e do PC do B, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee) e parte da Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra Sindical), bem como da direção majoritária da União Nacional dos Estudantes, rapidamente atuaram no sentido de desconstituir o FNDEP [...].

Em 24 de abril de 2007, o Ministério da Educação (MEC) lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tendo como pano de fundo uma recepção positiva por parte da “opinião pública” e ampla divulgação na imprensa, posto incidir no que se constitui como problema – à questão da qualidade do ensino. O referido Plano é composto por um conjunto de ações que, teoricamente, constituir-se-ia em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no Plano Nacional de Educação (PNE) (SAVIANI, 2009, p. 27).

No que diz respeito à educação superior pública e, em especial, a assistência estudantil, destacamos duas ações previstas e executadas pelo PDE (2007). Começamos pelo Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de



Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Para efeito deste trabalho, salientamos o seu Art. 1º:

[...] com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível da graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007a).

Para tanto, o governo acena com o acréscimo de injeção de 20% de recursos financeiros às universidades, as quais aderirem e, por conseguinte, se submeterem às condições do referido programa, quando da assinatura do termo de pactuação de metas entre o MEC e as universidades participantes. Acerca de suas diretrizes destacamos: “V – ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (BRASIL, 2007a).

Dado o ponto de partida para o processo de institucionalização da assistência estudantil, entra em cena a segunda ação, a **Portaria Normativa nº 39**, de 12 de dezembro de 2007, editada pelo Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES):

[...] considerando a centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal [...] (BRASIL, 2007b).

Cabe não perder de vista que o PNAES constitui-se como desdobramento do REUNI, na medida em que se coloca como base necessária complementar da política que se apregoa como sendo voltada à democratização do ensino superior.

A partir da Portaria Nº. 39 que institui o PNAES, destacaremos alguns de seus principais elementos como forma de esclarecer o que está posto como Assistência Estudantil. Assim sendo:

Art. 2º. O PNAES se efetiva por meio de ações de assistência estudantil vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e destina-se aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior (BRASIL, 2007b).

Neste sentido, prescreve os campos que compreende as ações de assistência estudantil a partir das iniciativas nas seguintes áreas: I – moradia estudantil; II – alimentação; III – transporte; IV – assistência à saúde; V – inclusão digital; VI – cultura; VII – esporte; VIII – creche e o IX – apoio pedagógico (BRASIL, 2007b).

O Art. 3º. “As ações de assistência estudantil serão executadas pelas IFES considerando suas especificidades, as áreas estratégicas e as modalidades que atendam às necessidades identificadas junto ao seu corpo discente” (BRASIL, 2007). Tal artigo deixa explícito que as IFES serão as responsáveis pela execução do que está delimitado como assistência estudantil,



chamando atenção, neste processo, para a participação da categoria estudantil no artigo supracitado. Salientamos ainda o primeiro parágrafo do mesmo artigo:

[...] a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (BRASIL, 2007b).

Aqui, daremos relevo à expressão “igualdade de oportunidade” que se contrapõe a “igualdade de condições”, art. 206, inciso I, da Constituição Federal de 1988, ao tratar da **educação**, a qual é elevada a categoria de **direito social** universal, resultado conquistado pela organização e mobilização da classe trabalhadora. No atual contexto o termo “igualdade” assume uma perspectiva de focalização, voltada ao combate à pobreza e reafirma os acordos internacionais pactuados a partir da década de 1990 que postulam a busca pela “equidade”. Neste sentido, resgatamos o firmado na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* que tem expresso em seu Artigo 3º *universalizar o acesso à educação e promover a equidade* (UNESCO, 1990).

Ao buscar encontrar elementos acerca do financiamento, sem o quê, resume-se a apenas uma intenção, posto que o cerne do problema reside no financiamento claro e sistemático para a consecução da política de assistência estudantil. Nessa perspectiva, de acordo com o documento em seu Art. 3º, no segundo parágrafo, encontramos apenas menção sobre o “repasso de verbas”, “Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições de educação superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma do caput” (BRASIL, 2007b).

Cabe registrar ainda que a respeito das despesas em relação a viabilizar o PNAES não se prevê uma injeção maior de recursos, deixando o cálculo à mercê da legislação orçamentária e financeira como citado no Art. 5º:

As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira (BRASIL, 2007b).

Ainda com base na mesma Portaria (BRASIL, 2007b) em seu artigo 4º “As ações [...] atenderão a estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, selecionados por critérios socioeconômicos, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio”. Como podemos observar esse artigo revela a quem se destina, tratando o corpo discente de forma discriminatória e excludente, na medida em que não contempla o conjunto dos estudantes da graduação, alijando do programa os alunos na



modalidade da Educação a Distância (EaD), como se os mesmos não demandassem os suportes materializado na assistência estudantil.

Assim sendo, podemos afirmar que se estabelece uma incongruência, dada a importância que a própria política governamental atribui a EaD por via do Decreto nº 5.800/2006:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

Parágrafo único. São objetivos do Sistema UAB:

III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;

IV - ampliar o acesso à educação superior pública;

V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País (BRASIL, 2006);

Por conseguinte, podemos inferir que os alunos da graduação vinculados às IFES, mas que ocupam as vagas ofertadas na modalidade a distância são tratados de forma marginal por parte das instâncias superiores, governo central, e que, ao mesmo tempo, são supervalorizados para efeito de “publicização”. Com efeito, se resumem a interesses de estatísticas por parte do governo Lula, no sentido da apregoada “democratização do ensino superior”, revelando-se de maneira irresponsável e a qualquer custo.

Em 2010, o governo Lula adentra em específico na questão das **bolsas** destinadas aos estudantes da educação superior e, neste sentido, as disciplina por via do Decreto nº 7.416/2010, como segue:

Art. 1º. A concessão das bolsas previstas nos arts. 10 e 12 da Lei 12.155, de 23 de dezembro de 2009, por instituições federais de educação superior a estudantes de cursos de graduação para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária, será promovida nas modalidades de:

I – bolsas de permanência, para a promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica;

Art. 2º. As bolsas de permanência e de extensão serão pagas mensalmente e adotarão como referência os valores das bolsas correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa.

Art. 5º. A concessão de bolsas de permanência de que trata art. 1º, inciso I, será disciplinada pelo órgão colegiado competente da instituição, em harmonia com a política de assistência estudantil, considerada a especificidade das demandas acadêmicas geradas pela vulnerabilidade social e econômica dos estudantes.

Art. 14. As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, devendo ser compatibilizada a distribuição das bolsas às dotações existentes, observados os limites de movimentação e empenho, bem como os limites de pagamento da programação orçamentária e financeira da União (BRASIL, 2010b).



Assim, podemos considerar que a estratégia adotada pelo governo Lula de modo a intervir na questão da **permanência** se consubstancia por via da concessão de bolsas, agora, também travestida de **modalidade** quando se efetiva nas IFES.

Mas o que realmente salta aos olhos é a ocultação de trabalho sob a legenda de “bolsa”. Uma vez que somente estudantes com uma renda familiar de até 2 Salários Mínimos podem ter acesso a estas “bolsas”, depreende-se que a

máxima de “políticas pobres para os pobres” entra com imenso vigor nas universidades públicas (LEITE, 2011, p. 8).

Nesse mesmo ano, o presidente Lula edita o Decreto nº 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Nesse sentido, destacamos os respectivos artigos. Art. 1º, o qual indica que o PNAES “[...] tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal”. Essa finalidade apresenta-se de forma mais detalhada, em seu Art. 2º, que estabelece os objetivos do Programa:

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

Em relação aos artigos supracitados (1º e 2º) problematizaremos os termos “ampliar as condições de permanência” e “democratizar as condições de permanência”, posto que em nosso entendimento, ao ampliar as condições de permanência exige maior injeção de recursos financeiros, sem, contudo, alterar o universo de beneficiários, ao passo que ao “democratizar”, pode significar atender em maior número o universo de estudantes, com aumento de recursos financeiros de maneira desproporcional, o que nesta direção seria uma contradição e, portanto, constituir-se-ia em infirmação, tal premissa.

O artigo 3º reafirma o **atendimento aos estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial** e, paradoxalmente, traz um novo elemento em relação à Portaria nº 39/2007, que pode ser considerado uma conquista, posto que contempla em seu parágrafo 1º, inciso X: o “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (BRASIL, 2010a). O que necessariamente nos remete para a questão do financiamento, na medida em que exige maior aparelhamento e estrutura para o atendimento satisfatório deste segmento.

Outro ponto que também merece destaque em relação à referida Portaria é o artigo 4º, posto que disciplina o Programa em sua área de atuação para além das IFES, como podemos observar a seguir:

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 (BRASIL, 2010b).

Ressaltamos ainda, o parágrafo único do mesmo artigo:

As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho

acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência das condições financeiras (BRASIL, 2010b).

Por fim, salientamos o artigo que trata do público alvo ou dos grupos em potencial:

Art. 5º. Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior (BRASIL, 2010b).

Nesse caso, podemos observar um avanço, do ponto de vista da conquista dos que defendem à escola pública, ao contemplar os alunos provenientes da rede pública. Todavia, mantém de maneira explícita o recorte da pobreza extrema como critério de atendimento à assistência estudantil. O que em nosso entendimento, tem-se presente, necessariamente, a instauração e institucionalização da política focalizada materializada pelo governo Lula.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, podemos afirmar que a Assistência Estudantil no âmbito da educação superior pública é institucionalizada no governo Lula, todavia à sua PAE é concebida e materializada em forma de **Programa** que segue à lógica fragmentada, pontual e focalizada, na concepção de Leite (2011, p. 9) “funcionam exatamente como instrumento de divisão de classes, a partir da sua característica residual. Perde-se, com isso, o horizonte da luta coletiva”.

A política institucionalizada de assistência estudantil, do ponto de vista do financiamento, se manifesta de forma evasiva por meio dos documentos ora analisados, colocando-se como refém da legislação orçamentária e financeira.

Em última análise, é preciso denunciar e combater a intensificação indiscriminada das políticas voltadas à população de baixa renda, transcritas nos documentos oficiais como “insuficiência de condições financeiras”, em detrimento dos princípios de atendimento universal.

Por fim, concordamos com a assertiva de Leite (2011, p. 9) na medida em que advoga por uma política de assistência estudantil por via de “políticas estruturais auferidas e usufruídas por todo e qualquer discente e financiadas total e exclusivamente com verba do Estado”. Neste



sentido, retoma e restitui o princípio do acesso à educação como um direito, transformando-a com efeito em política pública.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda do direito. São Paulo: Cortez, 2008.

BORON, Atílio A. O socialismo no século 21: há vida após o neoliberalismo? São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BRASIL, **Decreto nº 5.800**, de 8 junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em 25/03/2013.

BRASIL, **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007a. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em 05/02/2010.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf>. Acesso em 28/03/2013.

BRASIL, **Decreto nº 7.234**, de 19 de julho de 2010a. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm> Acesso em: 24/09/2010.

BRASIL, **Decreto nº 7.416**, de 30 de dezembro de 2010b. Regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7416.htm> acesso em: 05/01/2013.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: Vários Autores. **Os anos Lula**. Contribuições para um balanço crítico. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.369-412.

MÉSZÁROS, István. **A crise do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.



SAVIANI, Demerval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da política do MEC. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2009.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Nova Iorque, abr. 1990.

Disponível em: <http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien> Acesso em 30/12/2012.