




Correspondência aos Autores

Fabricio Gobetti Leonardi  
E-mail: [fabricio.leonardi@unifesp.br](mailto:fabricio.leonardi@unifesp.br)  
Universidade Federal de São Paulo  
CV Lattes  
<http://lattes.cnpq.br/3004028271204597>

Anderson da Silva Rosa  
E-mail: [anderson.rosa@unifesp.br](mailto:anderson.rosa@unifesp.br)  
Universidade Federal de São Paulo  
CV Lattes  
<http://lattes.cnpq.br/0916786723350340>

Rosemarie Andreazza  
E-mail: [rbac48@gmail.com](mailto:rbac48@gmail.com)  
Universidade Federal de São Paulo  
CV Lattes  
<http://lattes.cnpq.br/1447772258702244>

Submetido: 28 ago. 2023  
Aceito: 07 nov. 2023  
Publicado: 02 fev. 2024

 [10.20396/riesup.v11i00.8674402](https://doi.org/10.20396/riesup.v11i00.8674402)  
e-location: e025034  
ISSN 2446-9424

Checkagem Antiplágio



Distribuído sobre



## O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) do ensino superior público federal: disputas políticas e efeitos sócio-históricos

Fabricio Gobetti Leonardi  <https://orcid.org/0000-0003-3854-5957>

Anderson da Silva Rosa  <https://orcid.org/0000-0003-4683-3107>

Rosemarie Andreazza  <https://orcid.org/0000-0002-3332-2183>

### RESUMO

**Introdução:** Em meio à precarização e disputa nas instituições de ensino superior, as políticas de permanência estudantil emergem como tema em debate. Elas buscam garantir condições para que os alunos prossigam e completem seus estudos, reduzindo desigualdades socioeconômicas e democratizando o ensino superior, em paralelo com outras ações afirmativas. Contudo, sua implementação enfrenta desafios e expõe as fragilidades em seu aporte jurídico-institucional. **Objetivos:** analisar a evolução do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no contexto das universidades federais brasileiras buscando compreender as contradições subjacentes à dinâmica político-institucional do mesmo e as interações dos principais projetos e grupos políticos em disputa na conjuntura social e política. **Metodologia:** Trata-se de uma análise histórica e bibliográfica abrangendo os antecedentes, a origem e o desenvolvimento do PNAES, bem como suas implicações sociais e econômicas. **Resultados/conclusão:** o PNAES, como uma estratégia de destinação de recursos para processos que incidam sobre a permanência estudantil e na efetivação das outras políticas afirmativas implementadas por ocasião da expansão de vagas via REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), caracteriza-se como uma política frágil do ponto de vista jurídico, mas extremamente resiliente, principalmente pela ação espontânea ou coordenada dos grupos políticos que compõe as Forças Pró-Permanência Estudantil.

### PALAVRAS-CHAVE

Ensino superior. Permanência estudantil. Assistência estudantil. PNAES.

## The Nacional Plan for Student Assistance (PNAES) em federal public higher education: political disputes and socio-historical effects

### ABSTRACT

**Introduction:** Amidst the precarization and contention within higher education institutions, student support policies emerge as a subject of debate. They aim to ensure conditions for students to continue and complete their studies, thereby reducing socio-economic inequalities and democratizing higher education, in parallel with other affirmative actions. However, their implementation faces challenges and exposes weaknesses in their legal-institutional framework. **Objectives:** To analyze the evolution of the National Student Assistance Plan (PNAES) in the context of Brazilian federal universities, seeking to comprehend the underlying contradictions within its political-institutional dynamics, and the interactions of major projects and political groups in contention within the social and political context. **Methodology:** We will conduct a historical and bibliographical analysis encompassing the background, origin, and development of the PNAES, as well as its social and economic implications. **Results/conclusion:** The PNAES, as a resource allocation strategy for processes affecting student retention, which effectively supports other affirmative policies implemented during the expansion of vacancies via REUNI, presents itself as legally fragile but remarkably resilient, largely due to the spontaneous or coordinated actions of political groups that comprise the Pro-Student Retention Forces.

### KEYWORDS

Higher education. Student support. Student assistance. PNAES.

## El Plan Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) em la educación superior pública federal: disputas políticas y efectos sociohistóricos

### RESUMEN

**Introducción:** En medio de la precarización y la disputa en las instituciones de educación superior, las políticas de permanencia estudiantil emergen como tema de debate. Estas buscan asegurar condiciones para que los estudiantes continúen y completen sus estudios, reduciendo desigualdades socioeconómicas y democratizando la educación superior, en paralelo con otras acciones afirmativas. Sin embargo, su implementación enfrenta desafíos y expone las fragilidades en su base jurídica e institucional. **Objetivos:** Analizar la evolución del Plan Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) en el contexto de las universidades federales brasileñas, buscando comprender las contradicciones subyacentes a la dinámica político-institucional del mismo, así como las interacciones de los principales proyectos y grupos políticos en disputa en la coyuntura social y política. **Metodología:** Realizaremos un análisis histórico y bibliográfico que abarcará los antecedentes, el origen y el desarrollo del PNAES, así como sus implicaciones sociales y económicas. **Resultados/conclusión:** El PNAES, como una estrategia de asignación de recursos para procesos que inciden en la permanencia estudiantil y que contribuyen a la efectivización de otras políticas afirmativas implementadas durante la expansión de cupos a través de REUNI, se caracteriza por ser frágil desde el punto de vista jurídico, pero extremadamente resiliente, principalmente debido a la acción espontánea o coordinada de los grupos políticos que conforman las Fuerzas Pro-Permanencia Estudiantil.

### PALABRAS CLAVE

Educación superior. Pemanencia estudiantil. Asistencia estudiantil. PNAES.

### CRediT

- **Reconhecimentos:** Os autores gostariam de agradecer ao professor Hêider Aurélio Pinto pelo incentivo e apoio ao projeto.
- **Financiamento:** Não aplicável.
- **Conflitos de interesse:** Os autores certificam que não têm interesse comercial ou associativo que represente um conflito de interesses em relação ao manuscrito.
- **Aprovação ética:** Não aplicável.
- **Disponibilidade de dados e material:** Não aplicável.
- **Contribuições dos autores:** Conceituação, Análise Formal, Investigação, Metodologia, Supervisão, Validação, Visualização, Redação e Revisão – rascunho original: Leonardi, F. G.; Rosa, A. S.; Andrezza, R.

**Editores de Seção:** Rodrigo Pivetta Werlang, Maria de Lourdes Pinto de Almeida.

## 1 Introdução

A sociedade brasileira e, particularmente, as universidades públicas federais vivem um cenário bastante complexo nesta última década. Apesar das mudanças no campo do ensino superior público e na ciência e tecnologia, especialmente via expansão de universidades públicas federais no período 2003-2015, presenciamos, principalmente a partir do golpe institucional contra Dilma Rousseff em 2016, expressões conservadoras dos dois governos subsequentes, com destaque para o governo Jair Bolsonaro (2016-2020) de extrema-direita. Esses governos passaram sistematicamente a difamar, descreditar e precarizar essas instituições de ensino.

A proposição de reformas estruturais e internas, interferências nas escolhas de reitores, ataques diretos via pronunciamentos públicos, tentativas de privatização e corte de recursos financeiros foram as principais estratégias para tentar minar a universidade pública federal (Leher, 2021; Amaral, 2019). A premissa básica daqueles que protagonizaram as ações governistas no campo econômico é de que a iniciativa privada deveria assumir mais protagonismo, cabendo ao Estado um papel apenas regulatório nas políticas de educação superior. Na esfera dos “costumes”, ou da “guerra cultural”, tentou-se forjar e associar a imagem da universidade como espaço de depravação, formação comunista do “marxismo cultural”, uso de drogas, e até negacionismo ao discurso científico (Leher, 2021; Cislighi, *et. al.*, 2019).

Antes desse cenário, as universidades já passavam por uma crise em relação à capacidade de exercer sua função *sui generis*. Envolvidas na contradição que as posiciona, por um lado, como reprodutoras de hegemonia por parte das elites (Assumpção; Leonardi, 2016) e, por outro, como realizadoras do princípio da “educação como direito” (Brasil, 1988; Brasil, 1996), as universidades já estavam sendo questionadas sobre a capacidade de cumprir seu papel como instituições responsáveis pela produção de conhecimentos acadêmicos-científicos. “Para que e para quem serve o conhecimento produzido pelas universidades? Para que precisamos de universidades públicas?”. Segundo Assumpção e Leonardi (2016, p. 439):

A finalidade tradicional de produzir conhecimentos científicos e humanísticos, comprometidos com a formação e modelo social da elite, é substituída por uma função que responde às demandas emergentes no século XX – como a produção de conhecimentos instrumentais e úteis à formação de mão de obra qualificada, exigida pelo desenvolvimento capitalista, como também decorrente das conquistas dos direitos sociais, políticas de democratização e da reivindicação da igualdade de oportunidades para a classe popular. No entanto, verifica-se que a mudança da sua função não implica em mudança no papel social que, historicamente, a universidade desempenhou: um espaço em disputa, mas que tem assumido uma posição que corresponde ao projeto hegemônico de sociedade (...) Entretanto, é importante considerar que, também no interior das universidades, nos diferentes momentos históricos, existiram grupos de caráter progressista, libertário ou comprometido com as mudanças socioeconômicas na perspectiva popular.

Nesse sentido, partimos da ideia de que as universidades federais brasileiras são espaços contraditórios na medida em que são “disputadas” historicamente por distintos

projetos societários (Netto, 2006; Assumpção; Leonardi, 2016). Projetos societários são perspectivas coletivas que se guiam por ações e práticas visando atender determinados interesses, aspirações e posicionamentos. Entretanto, essa concepção não implica afirmar uma supremacia das ações e práticas sobre a construção das ideias e aspirações. O movimento “prático-material”, que materializa as ações e suas consequências objetivas, está em constante interação com o movimento “prático-ideal”, que promove aspirações, lógicas e racionalidades. As formas de objetivação que emergem deste amalgamado, cada vez mais complexas nas sociedades humanas, dá-se o nome de práxis (Teixeira; Braz, 2009).

Como aponta Lukács (1978, p.6), “a práxis é uma decisão entre alternativas, já que todo indivíduo singular, sempre que faz algo, deve decidir se o faz ou não. Todo ato social, portanto, surge de uma decisão entre alternativas acerca de posições teleológicas futuras”. Com base nessa noção sobre o sentido teleológico e dialético das ações e práticas sociais, bem como do trabalho como categoria que privilegia o entendimento das relações sociais, podemos entender como ocorre o intercâmbio entre homem e natureza. Esse processo ocorre principalmente na concretização de processos objetivos e subjetivos que carregam a possibilidade do “novo”, daquilo que pode estar por vir, ou que virá. Assim, a vida social carrega consigo sentidos, de noções, de leituras de mundo que mobilizam escolhas, posicionamentos, valores, implicam na capacidade teleológica e de projeção sobre o futuro, o inédito.

No âmbito desse contexto de precarização e disputa das instituições de ensino superior, ganham destaque as questões de permanência estudantil, que traduzem uma série de medidas e estratégias de políticas e práticas voltadas a agir para que os estudantes tenham condições adequadas para ingressar, prosseguir e concluir seus estudos universitários. Ao mitigar as desigualdades socioeconômicas que podem obstruir a continuidade da educação superior, tais políticas visam contribuir diretamente para uma maior democratização do ensino superior, junto com as políticas de ações afirmativas.

Ressalta-se que a implementação efetiva dessas políticas tem se deparado com desafios substanciais, além de expressar fragilidades significativas no seu amparo jurídico-institucional. Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo examinar a trajetória do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nas universidades federais brasileiras por meio da análise da história do PNAES, explorando brevemente os precedentes, a origem, o desenvolvimento, as implicações sociais e econômicas como uma tentativa de compreender as contradições inerentes à dinâmica político-institucional do PNAES diante da atuação dos principais grupos políticos em cena na conjuntura social e política.

O artigo busca enfatizar as influências dos fatores políticos em jogo, as relações de poder subjacentes e as mudanças que ocorreram ao longo do tempo. Com base nas mediações apresentadas, espera-se que futuras investigações possam aprofundar outros aspectos da política de ensino superior.

## 2 Dos precedentes, ímpeto privatista e entidades como forças políticas

Pode-se afirmar que o acesso de estudantes provenientes de escolas públicas, de baixa renda, negros, quilombolas, indígenas, transgêneros, pessoas com deficiência e outros grupos, foi facilitado somente nas últimas três décadas. Na primeira década desse período, a facilitação ocorreu por meio de um projeto estrategicamente ligado à expansão das vagas nas universidades privadas. Nas duas décadas subsequentes, observou-se uma expansão tanto nas universidades públicas quanto nas privadas. (Gráfico 1).

Para entender tal contexto e os projetos em disputa, faz-se necessário recapitular brevemente o cenário que precedeu o período democrático. Durante a ditadura civil-militar, a política de ensino superior público, fortemente influenciada pelo contexto da Guerra Fria e pela influência dos Estados Unidos da América, implementou uma reforma universitária no final de 1968. A orientação política e institucional que entrou em vigor visava modernizar as universidades, considerando os desdobramentos do processo de industrialização e o crescimento das áreas urbanas. Essa orientação também buscava alinhar o ensino superior com os interesses do mercado e com as necessidades mais amplas do capitalismo no Brasil. Incluía, entre outras coisas, a privatização do ensino (Saviani, 2008).

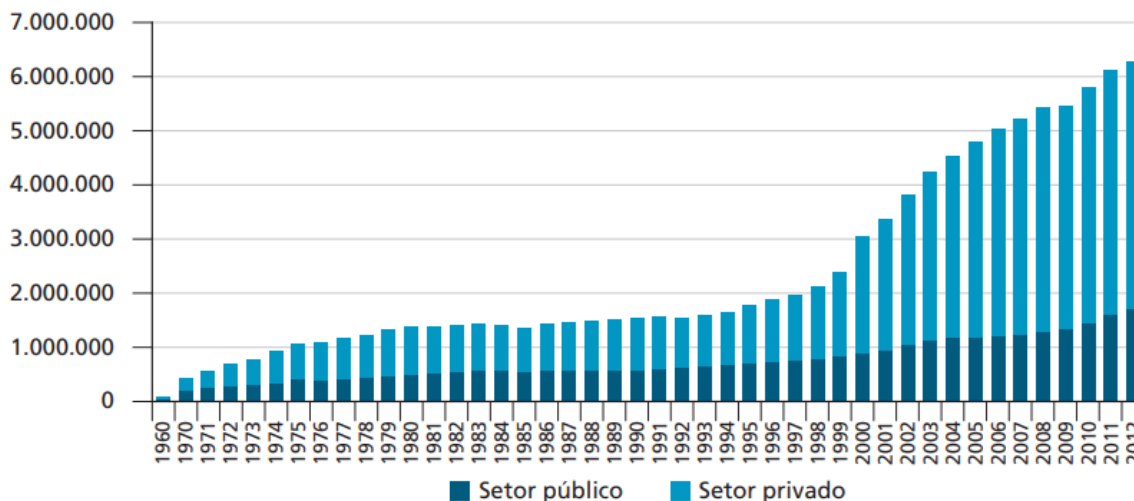
Paralelamente, tinha-se também a necessidade de constituir quadros qualificados para o mercado de trabalho. O surgimento de lideranças cultivadas na elite, que compartilhassem suas agendas, era essencial para manter a ordem socioeconômica existente e promover o processo de 'coesão' social interna, conforme buscado pelo projeto de desenvolvimento em andamento. Uma das mudanças trazidas nessa reforma universitária (Lei 5.540/1968) foi a extinção das cátedras, sendo substituídas pela estrutura departamental. Marcou o início do que seria considerada a 'concepção produtivista da educação', baseada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade. Tal abordagem tinha como corolários a obtenção do 'máximo resultado com o mínimo dispêndio' e a 'não duplicação de meios para fins idênticos' (Saviani, 2008, p. 297). Segundo Leher (1999, p. 20), analisando o contexto internacional:

Como assinalado por Berle, um dos mais próximos colaboradores de Nelson Rockefeller e importante conselheiro de Kennedy e Johnson, “na América Latina o campo de batalha é pelo controle da mente do pequeno núcleo de intelectuais, dos educados e dos semieducados. A estratégia é conseguir a dominação através dos processos educacionais”. No que concerne à universidade, face ao convenientemente proclamado risco da proliferação “da doutrina marxista no sistema educacional e no pensamento econômico da América Latina”, o controle, prossegue Berle, terá de ser clandestino, por meio de instituições privadas (Fundação Ford, Rockefeller, Olin, etc.) e por intercâmbio de universidades dos Estados Unidos, especialmente Georgetown, Los Angeles, Berkeley, Columbia e Stanford. Toda esta engenharia social tem como meta evitar a influência comunista e o surgimento de uma nova Cuba na região. O presidente da Fundação Ford, McGeorge Bundy, nos anos 50 e 60, orgulhava-se de que a Ford era mais ágil do que o governo na identificação e solução dos problemas colocados diante dos Estados Unidos.

O gráfico 1 mostra a evolução das matrículas por setor, seja público ou privado, sistematizado com dados do IPEA pelos pesquisadores Neves e Martins (2016). Vale destacar

que em 1960 a iniciativa privada respondia por 41% das matrículas. Já em 2010, eram 73%. Em 2022 corresponde a 75% (OECD, 2022).

**Gráfico 1.** Evolução da matrícula na graduação presencial, por categoria Administrativa



Fonte: Neves e Martins, 2016.

Apesar da implementação da reforma universitária com viés privatista, as universidades públicas, frequentadas por um grupo seletivo de jovens, já vinham, desde a década de 1930, passando por processos sociais que conduziram à politização estudantil de direita e esquerda, como exemplificado pela Juventude Integralista e a Juventude Comunista. A União Nacional dos Estudantes (UNE) data de 1937 (Fávero, 1980).

Vale ressaltar que a primeira iniciativa de assistência estudantil ocorreu nesse período, mais precisamente em 1928, com a criação da 'Casa do Estudante Brasileiro' em Paris, por Washington Luís. Outras ações foram também institucionalizadas com a publicação do "Estatuto das Universidades Brasileiras", em 1931. Em 1934 e 1946 a assistência estudantil entra no texto constitucional. Entretanto, sua institucionalização até os anos 2000 ocorreu de maneira sempre fragmentada, gradativa e desarticulada (Fávero, 1980; Crosara, 2020).

Com o passar dos anos a universidade se complexifica e traduz internamente os dilemas vivenciados no âmbito político e social. Durante os chamados 'anos de chumbo', as universidades desempenharam um papel de resistência ao regime militar por meio de estudantes que se organizaram clandestinamente. No entanto, essas instituições também foram alvo de uma severa perseguição por parte do regime.

Os estudantes organizados tiveram um papel político de luta fundamental contra a ditadura militar. Foram às ruas protestar, participar de passeatas, integraram movimentos de luta armada, distribuíram panfletos, lutaram, enfim, contra o sistema repressivo vigente naquele momento. A participação dos estudantes foi expressiva, sendo que eles constituem uma grande parte dos mortos ou desaparecidos políticos brasileiros. Segundo estudo feito pela Comissão da Verdade do Estado de São Paulo "Rubens Paiva" das 436 pessoas que constam no Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos, elaborado pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, 125 eram estudantes. Desde o primeiro momento com a



implantação da ditadura militar, o movimento estudantil foi perseguido (Comissão Nacional da Verdade, 2014).

No ano de 1987, já em meio ao processo de redemocratização, foi criado o Fonaprace (Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis). Esse fórum viria a se tornar um dos órgãos ligados à ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino), e seu objetivo é representar oficialmente as universidades federais na interlocução com o governo federal, as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e a sociedade em geral”<sup>1</sup>.

Essas duas entidades, em conjunto com o Movimento Estudantil (ME) organizado, representam forças políticas de natureza distintas. A Andifes, por exemplo, possui uma capacidade política e institucional significativa, estando presente em espaços institucionais do governo federal, bem como em comissões parlamentares e outros. O Fonaprace, apesar de seu nome indicar uma organização voltada para dirigentes, ao longo dos anos evoluiu para um espaço crucial de articulação entre docentes, técnicos e estudantes na defesa da universidade pública e da assistência estudantil. O ME, por sua vez, traduz a capacidade política da juventude, seja em mobilizações, greves, atos em que são defendidas, de forma bastante sonora, as pautas estudantis. Além da UNE, o movimento estudantil agrega diversas formações políticas que abrangem uma ampla variedade de vertentes teórico-políticas. Esses três espaços organizacionais distintos, com suas características específicas, se configuram como forças complementares na defesa da assistência estudantil. Tal união forma uma frente política que denominamos de Forças Pró-Permanência (FPP).

Apesar de não ter havido um debate unificado sobre o conceito mais amplo e formal de Assistência Estudantil, pode-se subentender que os componentes da FPP partiam da ideia de que a implementação de ações políticas e assistenciais com o propósito de assegurar que estudantes possam acessar, permanecer e concluir seus estudos, por meio do fornecimento de subsídios financeiros, assistência acadêmica, moradia, alimentação, transporte e acesso a serviços de saúde e culturais, visando minimizar as barreiras que possam levar à desistência, era a abordagem a ser seguida. O conceito de permanência estudantil, nesse sentido, aborda questões socioeconômicas, culturais e estruturais que impactam o desempenho e a conclusão dos estudos no ensino superior, visando garantir a igualdade de oportunidades e a inclusão de todos os estudantes, independentemente de suas origens ou condições.

### 3 Disputa público-privada, PNAES e forças pró-permanência

Após a redemocratização, a sequência de regimes políticos foi marcada pelos projetos neoliberais dos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde os anos 80. Frente a isso seria necessário

<sup>1</sup> Informação obtida no site da Andifes. Disponível em: [https://www.andifes.org.br/?page\\_id=261](https://www.andifes.org.br/?page_id=261). Acesso em 31 ago. 2023.

reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos. Uma forte campanha em torno de (contra) reformas, com ênfase na privatização e na seguridade social, visava colocar o país em um novo “projeto de modernidade”, a partir do chamado trinômio do neoliberalismo: privatização, focalização/seletividade e descentralização (Behring; Boschetti, 2007).

O movimento estudantil, com destaque para a representação da UNE, foi colocado em segundo plano, enfrentando dificuldades em estabelecer diálogos significativos. Estava subjacente um projeto de país pautado pela austeridade fiscal, incentivo às privatizações e à iniciativa privada. No entanto, mesmo diante desse cenário, as mobilizações em prol das pautas estudantis não deixaram de ocorrer. Para as universidades públicas foi um período marcado por cortes e precarização da estrutura universitária federal. Abaixo a visão do ministro da educação à época, pelas palavras de Leher (1999, p. 28):

Nos termos do ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, “a sociedade brasileira não quer dar mais recursos para a universidade”, fazendo eco a Backer: “os governos que mantêm ensino superior gratuito estão subsidiando as pessoas erradas”. Ainda na interpretação do ministro, no ensino universitário foi uma característica de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado que demandava criar pesquisa e tecnologias próprias (...) hoje este modelo está em agonia terminal”. A ideologia da globalização (com a aceitação passiva da desconexão forçada) fornece ao ministro argumentos para sustentar que “o acesso ao conhecimento fica facilitado, as associações e joint ventures se encarregam de prover as empresas de países como o Brasil o know-how que necessitam. A terceirização das universidades, como fez a Coréia, faz mais sentido do ponto de vista econômico”, enfatiza o ministro.

Até aqui, os recursos utilizados para assistência estudantil vinham dos recursos gerais da universidade. A alocação era resultado da competição entre prioridades locais e conferia escopos institucionais específicos às políticas de assistência estudantil, que se organizavam internamente na relação entre a gestão, órgãos colegiados e comunidade acadêmica na disputa pelo uso dos recursos. Esta situação permitia que muitas iniciativas tivessem um caráter pontual, fragmentário, descontínuo e isolado.

No Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 lavrou-se que eram necessárias ações para expansão do ensino superior. O PNE é considerado na constituição como o documento que deve ser o guia-mestre do dever da política educacional. Em 2007 o programa intitulado Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estava vinculado ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) já anunciava:

o REUNI, mediante investimento maciço na educação superior, pretende melhorar os indicadores das instituições federais de educação superior, projetando alcançar um milhão de matrículas de graduação. O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI (PAC, 2007, p. 27).



A expansão da rede de universidades federais se deu de forma intensa durante os governos Lula (2002-2010) e parte do governo Dilma (2010-2016). Esse processo, vale lembrar, ocorreu em paralelo com a intensa expansão da rede privada, como visto no gráfico 1. Abaixo um trecho da ata da reunião da Andifes de abril de 2007, que mostra a articulação dos reitores em face do debate sobre expansão do ensino superior.

O secretário-executivo da Andifes, Gustavo Balduino, apresentou a Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior, entregue ao presidente Lula em 2003 e debatido nas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no mesmo ano. O presidente informou que a expansão está em andamento e que no dia 24 de abril será o anúncio formal do Plano de Desenvolvimento da Educação proposto pelo MEC. O presidente ressaltou, ainda, que esse plano dá uma nova perspectiva de expansão das IFES, mas que é preciso atacar os passivos acumulados antes da nova política. Em seguida, o presidente e os reitores Oswaldo Baptista Duarte Filho (UFSCar) e José Ivonildo do Rêgo (UFRN) apresentaram o “Histórico da Expansão”. O presidente ressaltou a importância da Andifes para a expansão do sistema público federal de ensino superior e para garantir a sua continuidade. O reitor Ivonildo relatou que: 1) a Andifes debate essa questão desde 1998, quando a associação formalizou junto ao então ministro da Educação, Paulo Renato, o Protocolo para Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior; 2) a proposta foi preparada por um grupo de reitores, auxiliados pela assessoria da Andifes e pelo então secretário da Educação Superior; 3) as IFES vinham de quatro anos de contenção de recursos, uma vez que o governo federal entendia que o custo de um aluno nessas instituições era extremamente alto; 4) uma semana antes da apresentação do protocolo, o Banco Mundial fez uma reunião, da qual a Andifes participou, onde o principal foco era a inviabilidade de se fazer a expansão do ensino superior no Brasil através do ensino público por esse ser extremamente caro; 5) esse foi um forte argumento para a expansão que se deu nesse período no sistema privado e ao ataque feito à ampliação do Sistema Público Federal de Ensino Superior; 6) o projeto de 1998 previa o aumento em 50% das matrículas em todas as instâncias, a ampliação e modernização das bibliotecas e o quadro de técnicos administrativos igual ao de 1996; 7) o resultado foi uma consciência no conjunto das IFES comprometendo-se com a expansão<sup>2</sup>.

Percebe-se que a Andifes já atuava de maneira sistemática, buscando influenciar a expansão do ensino superior por meio de instituições públicas. A participação em reuniões com o Banco Mundial evidencia os confrontos diretos travados no contexto de diferentes projetos societários em disputa. De um lado da mesa se argumenta para os altos custos do ensino superior público e, de outro, a necessidade de que a expansão seja via instituições públicas. Aparentemente o governo de conciliação favoreceu ambos os projetos. No caso da iniciativa privada, a disposição do fundo público via Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) proporcionou às grandes corporações da educação acesso privilegiado a recursos da educação.

No contexto do ensino superior público, a expansão promovida através do REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) em números: em 2003, havia 45 universidades federais e 148 campi; em 2014, esse número tinha crescido para 63 universidades e 321 campi. No que diz respeito ao número de cursos de

<sup>2</sup> Informação obtida no site da ANDIFES. Disponível em: [https://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/1362495195AtaCPLXord.pdf](https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1362495195AtaCPLXord.pdf). Acesso em 28 de ago. 2023.

graduação presenciais, eram 2.047 (113.263 matrículas) em 2002, chegando a 4.867 (245.983 matrículas) em 2014 (Brasil, 2014). É evidente que a expansão também exigiria um processo de apoio à permanência estudantil. Isso não era apenas necessário para a concretização do projeto de governo, mas também uma pauta de luta importante para a FPP.

Essa ação sistemática a partir de 2008 resulta em uma série de mudanças paulatinas no perfil geral da população universitária. A implantação do Programa de REUNI, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o Sistema de Seleção Unificado (SISu) em 2010 e Lei de Cotas, que estabelece 50% das vagas nas IFES para egressos do ensino público, negros, indígenas quilombolas, pessoas de baixa renda, a partir de 2013, e posteriormente para pessoas com deficiência, em 2018, faz com que a universidade adquira um perfil discente mais complexo. Trata-se de um conjunto que demanda e introduz novas exigências e desafios para as instituições de ensino superior.

Em dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES - 2018 (Andifes, 2019), o percentual de estudantes egressos de escolas públicas saltou de 37,5% em 2003 para 60,4% em 2018. Em 2010 apenas 0,5% dos estudantes das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) eram de famílias com até meio salário-mínimo per capita, saltando para 31,9% em 2014 e 26,6% em 2018, ou seja, mais de ¼ dos estudantes provém de famílias com alta vulnerabilidade socioeconômica. Além de que, atualmente, 70,2% dos estudantes são de famílias com até 1 e ½ salário-mínimo per capita. Em 15 anos, as ações afirmativas elevaram em 282% a presença de estudantes pretos(as) e pardos(as). Aumento substancial também ocorreu com o número de estudantes indígenas, quilombolas, LGBTQIA+ e, mais recentemente, com deficiência. Segundo o relatório, no seu texto de introdução, “os resultados apresentados demonstram de maneira inequívoca que as políticas adotadas tiveram um impacto decisivo na mudança do perfil dos estudantes matriculados nas IFES, aproximando-se mais da heterogeneidade presente na sociedade brasileira”.

O PNAES assume, portanto, a forma de um dispositivo que foi estabelecido com um caráter provisório, mas que reflete décadas de esforços na organização do pleito e na acumulação de experiências locais de assistência estudantil. Ele enfrenta o desafio de garantir a permanência de grupos estudantis inteiramente novos nos ambientes universitários. O artigo 2 do decreto, por exemplo, reconhece que a desigualdade em geral e a desigualdade de oportunidades são questões a serem minimizadas por meio do PNAES. (Brasil, 2010).

Todavia, não se pode deixar intuir que as ações de permanência, materializadas pelo PNAES, estão engendradas em um momento histórico facilitador. Do lado das FPP, ele representa, de fato, a possibilidade de garantir a permanência e qualidade da vida universitária, bem como a institucionalização das históricas lutas e reivindicações do ME. As políticas estudantis passarão de um escopo mais assistencialista, isolado, fragmentado, para materializar a assistência estudantil como direito. O recurso, além das clássicas ações de moradia, via moradias estudantis, alimentação, via restaurantes universitários, e recursos de manutenção, via bolsas e auxílios, vai incidir sobre ações culturais, esportivas, transportes

para eventos, inclusão digital, entre outros, enriquecendo a vivência acadêmica e ampliando a noção de permanência estrita às questões materiais, para também questões simbólicas, de pertencimento e do aprendizado.

Por outro lado, para o governo federal, investir na permanência de estudantes e em seu sucesso acadêmico são estratégias para fortalecer a política de expansão adotada, assegurando que ela funcione conforme o planejado, cumpra seus objetivos e seja respaldada pela sociedade através da publicização de indicadores de resultados que possam ser promovidos como ganhos políticos tanto imediatos quanto futuros. Além disso, representa um papel de “pacificação” com as lutas da FPP que entendem o movimento como resultado de sua atuação, e que continuarão a defender ativamente caso enfrente desafios vindos de outras esferas.

Assim, o PNAES adquire um sentido estratégico ao unir vários interesses em comum. O fato de ter sido implementado como um decreto e a fragilidade institucional inerente a essa condição, podem ser interpretados como resultado da natureza pragmática que ele representava. Isso não apenas respondeu imediatamente à ofensiva programática do plano de governo do Partido dos Trabalhadores para a Educação, como evitou a apresentação de um projeto de Lei no Congresso Nacional, que poderia mobilizar forças políticas para alterar o texto original. Caso tramitasse como um Projeto de Lei, exigiria a alocação de recursos sistemáticos e negociação política, podendo prejudicar outras pautas prioritárias da programática governista que já estavam em discussão.

Vale acrescentar que apesar de o PNAES ser um plano no âmbito federal, sua execução é descentralizada. Cada universidade tem autonomia de gestão para utilizar os recursos disponibilizados conforme as suas necessidades e particularidades locais (BRASIL, 2010). Os processos de autonomia universitária, garantidos pela Constituição Federal, fazem com que o PNAES atue primordialmente como um alocador de recursos em áreas temáticas cujas prerrogativas são contempladas em seu texto legal (como moradia, alimentação, transporte, entre outras), deixando para as instituições de ensino a tarefa de elaborar políticas e programas. Este desenho é generoso ganho político, que pode ser “capturado” pelo governo, pelos dirigentes, gestores locais, membros representantes dos colegiados (docentes, técnicos-administrativos em educação e estudantes) que contribuem para a criação e aprovação das propostas.

Assim, não se trata de um movimento de centralização, em que a força motriz atua de maneira centrípeta. Ao contrário, ele é impulsionado pela disseminação de experiências específicas e descentralizadas das IFES, que mantinham programas e diretrizes para a assistência estudantil. Também cria oportunidades para a formulação de novas políticas com base nas realidades locais, na criatividade e na influência política dos proponentes envolvidos na implementação.

O PNAES trouxe a ideia da permanência estudantil com qualidade como um direito e praticamente eliminou, embora com algumas reclamações de gestores locais, as modalidades

de bolsas que exigiam contrapartidas dos alunos, como horas de trabalho. Essa modalidade de bolsa-trabalho fazia com que estudantes pobres com necessidades financeiras tivessem que trabalhar várias horas perdendo tempo de dedicação aos estudos, enquanto estudantes que podiam se manter sem as bolsas teriam o privilégio de dedicar mais tempo para cumprir as obrigações universitárias.

Um adendo importante é a implantação do Programa Bolsa Permanência (PBP) como ação integrante da Política Nacional de Assistência Estudantil lançada em 2013, com o fornecimento de bolsas de R\$400,00 para estudantes em vulnerabilidade socioeconômica de cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a cinco horas diárias, indígenas e quilombolas, acumuláveis com outras modalidades de bolsas. No documento “Manual de Gestão do Programa Bolsa Permanência” (Brasil, 2013, p. 08), o governo justifica o programa com base no argumento de que o PNAES é insuficiente:

o programa (PNAES) não será capaz de, sozinho, atender a todas as demandas por bolsas permanência. Esse fenômeno ocorre porque o PNAES apoia também outras ações de assistência, como moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso de estudantes com deficiência. Ou seja, os recursos pulverizam-se por uma série de importantes e necessárias ações que impedem a concessão de um maior quantitativo de bolsas permanência.

À época o programa foi fortemente visto como interferência à autonomia universitária e como uma tentativa do governo em centralizar paulatinamente as ações de permanência estudantil, uma vez que o pagamento é realizado diretamente do MEC para o estudante. Por que razão se criava um programa centralizado ao invés de incrementar o recurso do PNAES? Mesmo com as fortes críticas que a FPP mobilizou, o governo implementou o PBP com ações de marketing e ampla exploração midiática. Como poderá ser visto mais a frente, foi o programa mais fácil de atacar pelo governo de extrema direita.

Voltando ao PNAES, um outro problema, pelo menos na visão de alguns gestores, diz respeito ao seu artigo 5º: serão atendidos prioritariamente estudantes provenientes da rede pública de educação básica e com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais critérios criados localmente (Brasil, 2010). Assim, o critério de renda passa a ser preponderante, tirando a possibilidade do caráter universal da política, ou de desvios para grupos particulares.

Um exemplo são os restaurantes universitários que estabelecem tradicionalmente preços de refeições no mesmo valor para toda a comunidade estudantil, a exemplo da UFRJ, Unifesp, UFPE, dentre outras. A prerrogativa legal do PNAES de priorizar grupos vulneráveis socioeconomicamente gerou debates e conflitos sobre a forma de gestão dos recursos, uma vez que na prática, há uma restrição de quem será beneficiado. Alguns gestores optaram por manter políticas de permanência em caráter universal, mesmo diante dos riscos de implicação jurídica junto aos órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), especialmente nas políticas de alimentação em restaurantes universitários.

A insegurança jurídica pode afetar significativamente os gestores do ensino superior, dificultando o planejamento de médio-longo prazo devido aos custos políticos e às pressões do movimento estudantil, e/ou implicação em processos penais pessoais. A diminuição do orçamento para as universidades dos últimos anos, a exemplo dos drásticos cortes realizados na CAPES e CNPQ no governo Bolsonaro<sup>3</sup>, a perda do poder de compra pela inflação e o modelo de terceirização na contratação de empresas, com precárias relações de trabalho, coloca os restaurantes universitários no centro do debate sobre permanência estudantil. No patamar de financiamento atual, o modelo de funcionamento dos restaurantes caminha para se tornar inviável.

Essa lógica do cobertor curto para ações universalistas, para priorização dos mais vulneráveis não é problemática apenas no campo político, mas também sob a perspectiva do montante do recurso frente ao novo perfil do alunado. Segundo a quarta pesquisa do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação, realizada pelo FONAPRACE em 2014, cerca de 66% dos discentes das IFES estão incluídos no público-alvo das políticas de assistência estudantil: “66,19% de seus discentes vivem com renda per capita média familiar de até 1,5 salário-mínimo, 21,96% vivem com renda entre 0,5 e 1 salário mínimo, e 31,97% vivem com até 0,5 salário mínimo” (ANDIFES, 2016, p. 244). Além disso, numa lógica de “portas semiabertas”, muitos estudantes ainda precisam trabalhar, ou estão em busca de emprego para complementar a renda necessária à sua permanência estudantil, causando impactos significativos em como eles vivenciam a vida universitária (Vieira, 2023).

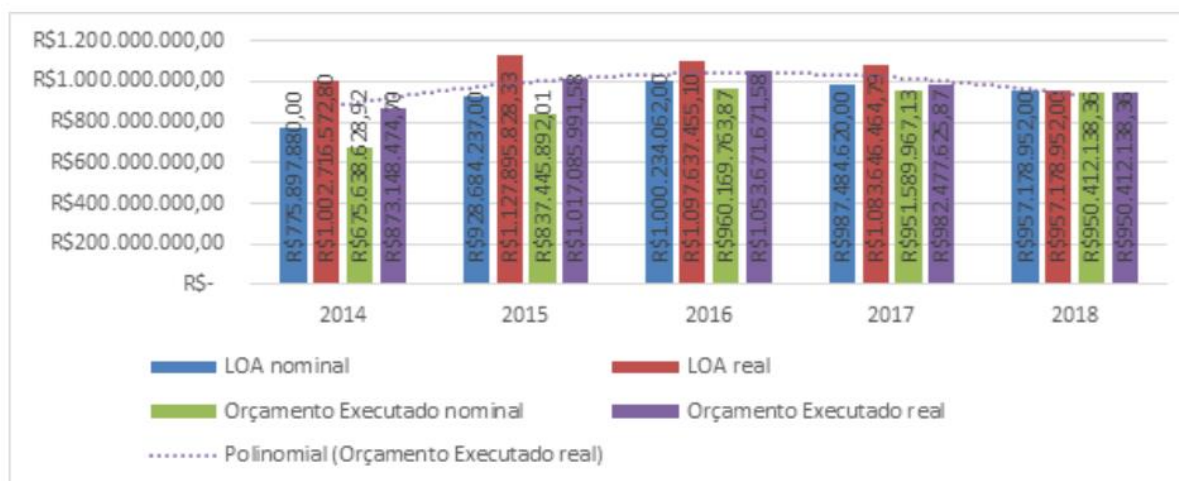
A partir de 2007 o recurso PNAES passou a ser destinado às universidades, porém, só foi efetivamente regulamentado em 2010 pelo decreto n. 7234, de 19/07/2010. O interessante e trágico é que ele não estabelece vinculações orçamentárias. Não há qualquer organização de destinação via fundo público, gerando inúmeras fragilidades a depender dos humores políticos, correlação de forças partidárias e circunstâncias econômicas. Ao não propor e tramitar uma Lei específica da assistência estudantil, o governo não consolidou mecanismos para assegurar recursos na tramitação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional. Isso significa que os recursos destinados ao PNAES ficam sujeitos aos contextos políticos e econômicos do país, acarretando mais insegurança jurídica e financeira para as instituições de ensino superior e seus gestores e também dificultando a previsibilidade e planejamento de longo prazo das políticas de assistência estudantil. Cabe ressaltar que os recursos de custeio e capital para as universidades federais também estiverem sob a mesma lógica nos últimos anos.

---

<sup>3</sup> Ver a “Nota de repúdio contra os cortes ilegais na ciência Brasileira em: <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/nota-de-repudio-contra-os-cortes-ilegais-na-ciencia-brasileira/>. Acesso 24/10/2023.



**Figura 2.** Orçamento do PNAES LOA e Executado (Nominal e real) de todas as Instituições de Ensino Superior para os anos de 2014 a 2018



Fonte: Silva e Crosara, 2020.

Vale destacar que o repasse financeiro direto às IFES, em rubrica específica, vai em códigos orçamentários destinados exclusivamente à assistência estudantil, impedindo, por exemplo, que seja usado como recurso de capital (construção de prédios, por exemplo). Esta estratégia de destinação e empenho do recurso fortaleceu a ideia de que devem ser investidas em ações que impactam diretamente a vida estudantil.

Nas universidades anteriores ao REUNI, os recursos funcionaram como incremento a programas que já existiam, ou foram direcionados para a criação de programas novos ou que já estavam em tela, mas não viáveis economicamente, a partir da experiência acumulada. Nas Universidades novas não há referência ou experiência anterior, a não ser as implantadas em outras universidades, que servem de exemplo. A maior parte dos docentes teve experiências institucionais de programas de permanência, na própria formação universitária e de alguma forma isso pôde influenciar como seria feito na universidade nova.

Pensando efeitos de aprendizagem, para o estudante que entrou na universidade a partir de 2010, por exemplo, o PNAES, materializado nos programas que ele financia, passou a ser algo constituinte das relações universitárias. Embora o ME sempre traga a memória histórica das lutas na formação dos quadros políticos, a naturalização dos efeitos que o financiamento PNAES produziu alterou as correlações de forças entre estudantes das gerações mais recentes e a universidade. Como o Plano tem um impacto direto nas condições objetivas de estudantes (sejam os beneficiários legítimos, sejam os das políticas mais universais) qualquer diminuição ou retração do volume de recursos gera uma comoção imediata que se materializa em mobilização política.

Vários foram os movimentos para que o PNAES se transformasse efetivamente em Lei. Mais de 10 Projetos de Lei sobre o assunto se encontram em tramitação no congresso nacional. Todavia, 2 projetos manifestam a proposta endossada pelo Fonaprace. O PL 1270/2015 do deputado Orlando Silva e o PL 3474/2015 do deputado Reginaldo Lopes (Silva, 2020). Dentro do Fonaprace foi realizada uma discussão muito difícil, uma vez que a



maioria dos deputados na configuração do governo Bolsonaro (2019-2022) do congresso são governistas e votariam contra os projetos de lei, colocando por água abaixo a expectativa da regulamentação ou até pior, a modificação do projeto para uma proposta muito diferente da apresentada.

Com o novo governo Lula, foi aprovado no dia 16 de agosto de 2023, regime de urgência para tramitação do projeto de lei sobre o PNAES. No dia 31 de outubro do mesmo ano, o Câmara dos Deputados aprovou uma proposta de Política Nacional de Assistência Estudantil, que para surpresa de uma parte da FPP, não era o texto que há anos vem sendo aprimorado e defendido. O PL substitutivo aprovado representa avanços ao se ampliar o escopo do atual decreto PNAES, incorporando estudantes de pós-graduação, o Programa Bolsa Permanência para indígenas e quilombolas e criar vinculação com a Lei de Cotas. No entanto, um conjunto de programas segmentados e padronizados foram incluídos gerando dúvidas, incômodos e discussões que ainda serão levadas ao Senado na segunda fase de tramitação do PL.

Cabe ainda lembrar que o ensino superior público brasileiro vivenciou duas greves massivas, uma em 2012 e outra em 2015, que contestaram os projetos e programas em andamento, inclusive denunciando a precarização das expansões e da política nacional de assistência estudantil, assim como seu caráter bancário e financeirizado com prioridade na concessão de bolsas. Além disso, é relevante ressaltar que a política de cortes financeiros se intensificou a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, com a nomeação do ministro Joaquim Levy.

#### 4 À guisa de reformas neoliberais: conflitos após o golpe político-Institucional de 2016, bolsonarismo e revés lulopetista

Após o golpe institucional sobre o governo de Dilma Rousseff em 2016, toda Política de Ensino Superior entrou em um outro nível de alerta. Os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022) não apenas não tinham explicitamente o desejo de continuar o processo de expansão como viam com maus olhos esse tipo de política.

A instituição do “Teto de Gastos”, a partir de 2017, significou o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, associado a certa visão da universidade como espaço do pensamento crítico, “celeiro da esquerda” no Brasil. Institui, especialmente no governo Bolsonaro, uma explícita e declarada guerra contra a Universidade Pública, propondo, primeiro, a sua entrega à iniciativa privada com a tentativa de implementação do Programa Future-se. Depois, fracassada a proposta inicial, a sua precarização via corte de recursos tanto do MEC quanto do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Em relação ao PNAES, em 2019, seu recurso passou a ser disponibilizado na modalidade “conta-gotas”, isto é, o governo federal realiza um depósito de 40% no início do ano e deixa o restante para ser homologado pelo congresso nacional no segundo semestre,

geralmente em agosto. Esta situação impactou diretamente os processos de planejamento do uso do recurso e, por conseguinte, os programas de assistência estudantil como um todo. O recurso além de ser insuficiente desde a proposta de lei orçamentária anual (LOA), passou a não contar com fluxo de caixa regular, comprometeu o planejamento para realização de contratos, pagamento de auxílios, gerou insegurança jurídica para as IFES e gestores(as). Toda a comunidade universitária mergulhou em profundas instabilidades políticas, sociais, acadêmicas e em processos de adoecimento mental que foram agravados com a Pandemia de Covid-19 e seus impactos na educação, que ainda não são totalmente conhecidos.

Todavia, o que nos surpreende nesse processo é o relativo fracasso sistemático (não significa que a universidade tenha passado ileso) que o governo tem sofrido quando ataca diretamente as universidades. Parece haver certo lastro social, associado à inovação, ciência e avanço tecnológico, já que as universidades públicas são responsáveis pela quase totalidade da produção científica nacional. Discursos de ordem moral que tentam associar a juventude universitária ao uso de drogas e os espaços universitários como espaços de “depravação” não geraram o impacto que pretendiam. O que também não quer dizer que a universidade não se abalou. Nos dois primeiros anos, quando o ataque era mais direto e agressivo, os estudantes e servidores nas ruas fizeram contraponto à altura e geraram vários reveses à estratégia oficial.

Importante reconhecer e valorizar a força de resistência dos estudantes e da FPP diante dos ataques que têm sofrido desde 2016. Essa mobilização política e resistência contribuiu para que os cortes realizados no Programa Nacional de Assistência Estudantil fossem menos drásticos em comparação com outras pastas do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia. Além disso, é importante lembrar que o decreto poderia ter sido derrubado com uma canetada.

Até o momento, não temos notícias de nenhuma situação de implicação ou punição a algum gestor referente à utilização dos recursos destinados ao público prioritário de até 1 e ½ salários-mínimos. Essa é uma informação positiva, pois poderia ter sido uma forma de retaliação por parte das autoridades responsáveis pela fiscalização dos recursos públicos alinhadas com o governo de extrema direita.

Em tempos atuais, em que casos como o do reitor Cancellier, da Universidade Federal de Santa Catarina, geraram intimidação e pânico aos que assinam documentos sobre verbas públicas da educação. As investigações nem sempre são conduzidas com rigor e respeito ao devido processo legal<sup>4</sup>. O governo federal parece ter entendido, como efeito de aprendizagem, que precisa de outras estratégias para enfraquecer as defesas que estão postas via FPP.

---

<sup>4</sup> Informação obtida em: <https://noticias.ufsc.br/2022/10/cinco-anos-sem-cancellier-o-legado-de-uma-vida-interrompida/>. Acesso em 28 ago. 2023.

Na verdade, com as diversas trocas de ministros da educação desde 2018<sup>5</sup>, aparentemente quem entrou no cargo foi orientado a não entrar em conflito direto com estudantes e deixar à cargo do ministério da economia um sistema de terrorismo orçamentário, que pareceu ser a tática para uma eventual janela de oportunidades, em que o governo anuncia diversos cortes sistematicamente e aguarda a reação para entender se tem força suficiente para fazer valer da decisão e dimensionar a operacionalização.

A tática parece conseguir direcionar parte do conflito e energia política para dentro dos muros universitários, já que gestores e estudantes têm que arranjar formas de conciliar as necessidades de cortes ou diminuição de bolsas, aumento do valor de RU, impacto da inflação nos contratos e custo de vida, etc. Além disso, a mudança do perfil do alunado continua em curso, aumentando a demanda por recursos de permanência, e gera mais pressão e tensão institucional, em contradição, também processos de novas mobilizações.

Com a recente eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva a estratégia do governo federal deve mudar, uma vez que a força de pressão da FPP pode ajudar a justificar o aumento do gasto com permanência estudantil e reavivar o plano de expansão das universidades, já incluído no recém-lançado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 3). No entanto, começa a surgir um clima de apreensão com a falta de perspectiva de recomposição e ampliação do orçamento para as universidades federais para 2024, incluindo a permanência estudantil. Ao passo que a frente governista, criada para derrotar a extrema direita, vem assumindo uma agenda de austeridade fiscal e pulverização do recurso público em emendas parlamentares para garantir apoio no congresso, em detrimento de uma agenda social mais robusta, pelo menos na área da educação, ciência e tecnologia. A diferença entre as expectativas da FPP e as ações do governo atual pode gerar tensões no futuro próximo.

## 5 Considerações finais

A universidade tem como missão construir, sistematizar e socializar novos e acumulados conhecimentos, através de processos formativos com seu público estudantil. A interação com a comunidade, com a realidade social marcada pela desigualdade socioeconômica e cultural, em interrelação com a formação acadêmica, vai gerando novos quadros profissionais e reavivando perguntas e respostas para os principais dilemas que a sociedade vive.

A perspectiva é que esse processo se coloque para combater as desigualdades, gerando uma realidade melhor para ser experienciada por todos, e não por apenas uma parcela selecionada. Todavia, marcada por diferentes projetos societários, que resultam em disputas internas e externas, expressão da própria sociedade brasileira, a universidade vai se situando

---

<sup>5</sup> Foram cinco ministros ao longo do governo entre 2019 e 2022: Ricardo Vélez Rodrigues (janeiro de 2019 a abril de 2019), Abrahan Wentraub (abril de 2019 a junho 2020), Carlos Alberto Decotelli (não tomou posse), Milton Ribeiro (julho de 2020 a junho de 2022) e Anderson Correia (junho de 2022 a setembro de 2022).

na recente história brasileira como uma promessa de democratização que foi impulsionada pelos governos do Partido dos Trabalhadores, enquanto este se manteve com a presidência da república.

Ainda não se vislumbra vagas suficientes em uma realidade de cerca de 6,6 milhões de brasileiros ainda em situação de analfabetismo e mais da metade dos jovens sem sequer completar o ensino médio. Esta situação revela o imenso abismo social vigente entre os que chegam ou não aos bancos universitários. Além disso, a não hegemonia de uma direção efetivamente popular da formação universitária, resulta em perspectivas privatizantes, meritocráticas e instrumentais que direcionam para a missão de formação de quadros de trabalhadores especializados para determinados postos da divisão social do trabalho.

A análise do PNAES como uma estratégia de destinação de recursos para processos que incidam sobre a permanência estudantil e ajudam efetivar as outras políticas afirmativas que foram implementadas por ocasião da expansão de vagas via REUNI, se caracteriza como uma política frágil do ponto de vista jurídico, mas extremamente resiliente, principalmente pela ação espontânea ou coordenada da FPP.

Após o golpe institucional de 2016 sobre a presidenta Dilma Rousseff a Assistência Estudantil foi diversas vezes atacada, mas os governos Temer e Bolsonaro não alcançaram o resultado pretendido. O conjunto de políticas e forças que foram se firmando entre 2008 e 2016 geraram condições de resistência organizada por parte da FPP, inclusive com certo respaldo social. Os efeitos disso inverteram a estratégia desses governos, especialmente o governo Bolsonaro, que passaram a utilizar de processos de “terrorismo” orçamentário com o objetivo de desequilibrar e desmobilizar as forças de resistência, mas que surtiram efeitos contrários. Nessa perspectiva, os próximos anos serão marcados, com a volta do lulopetismo, por uma disputa de forças mais favoráveis ao FPP, mas há de se manter vigilante para que o compromisso de austeridade fiscal não comprometa as promessas de avanços sociais e educacionais do país.

É fundamental reforçar a necessidade de implementar uma política de permanência estudantil que seja de fato uma política de Estado, com garantias jurídicas, institucionais e orçamentárias. A defesa da autonomia universitária deve ser garantida no sentido da continuidade do desenvolvimento de ações a partir das necessidades locais. Isso não impede que sejam criados princípios/eixos norteadores que atuem como aportes teórico-práticos para ações efetivas de permanência, impedindo distorções e avançando em relação ao decreto PNAES. Quanto a alocação de recursos é imprescindível que se leve em consideração as desigualdades sociais, que tanto marcam a realidade brasileira, mas sem perder de vista que políticas de caráter universalistas são contrapontos à seletividade das (contra) reformas neoliberais. Assim, a continuidade da articulação e pressão políticas levadas a cabo pela FPP são de vital importância para pressionar e construir uma agenda que busque, de fato, criar uma universidade pública democrática, popular, de qualidade, e que garanta em termos objetivos e simbólicos a permanência estudantil.

Para terminar e se apoiar em Assumpção e Leonardi (2016) é preciso aprofundar a reflexão sobre o papel da universidade: que conhecimento ela está sendo capaz de gerar (como, para quem e para que o conhecimento tem sido produzido)? Tem sua produção (sistematização de conhecimentos e a formação profissional) referenciada nas questões postas pela realidade ambiental e social, sem se submeter à mesma, articulando saberes por meio de um diálogo crítico, fecundo e propositivo? A sua dinâmica político institucional e didático-pedagógica tem sido sustentada pelos princípios da autonomia do saber, da liberdade de expressão, do compromisso público? Tem preservado a sua natureza laica e democrática? A realidade segue em movimento.

## Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES. 2019.** Disponível em <https://www.Andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES. 2016.** Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/IV-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. As Universidades Federais brasileiras sob ataque do Governo Bolsonaro. **Propuesta Educativa**, v. 2, n. 52, p. 127-138, 2019.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ASSUMPÇÃO, Raiane Patrícia Severino; LEONARDI, Fabricio Gobetti. Educação popular na universidade – uma construção a partir das contradições reflexões e vivências a partir do PET Educação Popular da UNIFESP-Baixada Santista. *Revista e-Curriculum*, v. 14, n. 2, p. 437-462, 2016.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** Cortez editora, 2017.

BRASIL. Balanço Social Seseu 2003-2014. **Ministério da Educação**, 2014. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&category\\_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 abr. 2017. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Brasil, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 2010. Acesso em: 28 out. 2022

CISLAGH, J. F.; CRUZ, J. B.; SANTOS, M. C. C.; MENDONÇA, T. S.; FERREIRA, F. G. Não é uma crise, é um projeto: a política de educação do governo Bolsonaro. **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Vol. 16, Nº1, 2019.

CISLAGH, J. F.; CRUZ, J. B.; SANTOS, M. C. C.; MENDONÇA, T. S.; FERREIRA, F. G. Manual de Gestão do Programa Bolsa Permanência. Brasília, 2013. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=68871-manual-gestao-pbp&category\\_slug=programa-bolsa-permanencia&Itemid=30192%20class=doclink](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=68871-manual-gestao-pbp&category_slug=programa-bolsa-permanencia&Itemid=30192%20class=doclink). Acesso em: 28 ago. 2023

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV). Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Brasília, 2014. Disponível em: <http://comissaoдавerdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/parte-ii-cap6.html>. Acesso em: 28 ago. 2023

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **Revista comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Uberlândia: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Nacionais de Ensino Superior (Andifes), Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 32-62, 2012.

CROSARA, Daniela; SILVA, Leonardo Barbosa. **Assistência estudantil em debate: análise dos projetos de lei em tramitação no congresso nacional brasileiro**. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Universidade & poder. **Análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45**. Rio de Janeiro: Ed. Achiamé, 1980.

JESUS, Luciano Nascimento de; MAYER, André Luiz Monteiro; CAMARGO, Pedro Luiz Teixeira. Programa Nacional de Assistência Estudantil: do protagonismo da une aos avanços da luta por direitos, promovidos pelo FONAPRACE (PNAES: da UNE a FONAPRACE). **Acta Scientiarum. Education**, v. 38, n. 3, p. 247-257, 2016.

LEHER, Roberto. Universidade pública federal brasileira: future-se e “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. **Educação & Sociedade**, v. 42, 2021.



- LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.
- LUKÁCS, Georg. **As bases ontológicas da atividade humana**. Temas de ciências humanas. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas LTDA, p.1-18., 1978.
- NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço Social e Saúde**, v. 4, p. 141-160, 2006.
- NEVES, Clarissa Baeta; MARTINS, Carlos Benedito. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, Tom.; ZEN, Eduardo Luis.; WELLER, Wivian; SHUGUANG, Jiu; KAIYUAN, Guo (org.). **Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira**. Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. p. 95-124.
- OECD, **Education at a Glance 2022: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, v. 28, p. 291-312, 2008.
- SENKEVICS, Adriano Souza. **O acesso, ao inverso: desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020**. 2021 (2021). Orientador: Marília Pinto de Carvalho. 437 p. Tese (Doutorado em Educação e Ciências Sociais: Desigualdades e Diferenças) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- SILVA, Leonardo B; CROSARA, Daniela Melo. **Assistência Estudantil em Debate: análise da Lei em tramitação no congresso nacional brasileiro**. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.
- TEIXEIRA, Joaquim Barata; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS/ABEPSS/CEAD/Unb. 2009.
- VIEIRA, Evaldo Amaro. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel: 1951 a 1978**. São Paulo: Cortez, 1995.